Analyse portant sur les commissions agricoles
et sur les offices de commercialisation agricoles
du Nouveau-Brunswick

RAPPORT I

ANALYSE DE LA STRUCTURE, DES POUVOIRS ET DES RÔLES DES COMMISSIONS AGRICOLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Présenté par

H. Raymond Scovil,
Président de la Commission de commercialisation des produits de ferme
du Nouveau-Brunswick

Novembre 1984

PRÉFACE

L'"Analyse portant sur les commissions agricoles et les offices de commercialisation du Nouveau-Brunswick" devait à l'origine constituer un seul volume. Il devint cependant évident, à mesure que les travaux progressaient, que le rapport serait très volumineux et que certaines de ses parties n'intéresseraient pas tous les lecteurs visés. Nous avons donc décidé de publier l'Analyse et les recommandations en deux tomes s'intitulant respectivement comme il suit :

Rapport I : Analyse de la structure, des pouvoirs et des rôles des commissions agricoles du Nouveau-Brunswick.

Rapport II : Analyse de la structure, des pouvoirs et des rôles des offices de commercialisation agricoles du Nouveau-Brunswick.

En adoptant cette formule, nous espérons rendre les rapports plus faciles à consulter et permettre aux organismes et aux particuliers de mieux retrouver les éléments les intéressant plus spécialement.

REMERCIEMENTS

De nombreuses personnes et beaucoup d'organismes ont été consultés dans le cadre de l'étude. L'annexe II énumère d'ailleurs les noms de ceux et celles qui ont grandement contribué à la réalisation des travaux, soit en présentant des mémoires, soit en accordant une entrevue personnelle. En outre, nous avons confié à un certain nombre d'experts-conseils le soin de rédiger des rapports et de mener des recherches sur certaines commissions agricoles du gouvernement et aussi sur des offices de commercialisation des produits de ferme.

Beaucoup d'employés et de représentants officiels du ministère de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick et aussi de plusieurs autres ministères tant fédéraux que provinciaux ont par ailleurs collaboré étroitement avec nous.

Nous tenons à remercier tout particulièrement le personnel et les membres des organismes suivants : la Commission de commercialisation des produits de ferme du Nouveau-Brunswick, la Commission des produits laitiers du Nouveau-Brunswick, la Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick, la Commission des grains du Nouveau-Brunswick, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme et la Commission canadienne du lait.

Il convient enfin de remercier tout spécialement M. D.J. Bettson, expert-conseil en matière agricole, qui a rédigé environ la moitié de tout le rapport et qui a aussi compilé et révisé les éléments composant les deux volumes.

DÉCRET EN CONSEIL ET MANDAT

Le décret en conseil n° 82-993 daté du 9 décembre 1982 précise ce qui suit :

> "Aux termes de l'article 2 de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme, M. H. Raymond Scovil deviendra... président de la Commission de commercialisation des produits de ferme, le 3 janvier 1983; il lui incombera tout particulièrement d'élaborer de nouveaux programmes à l'intention des offices et des commissions relevant du ministre de l'Agriculture et de l'Aménagement rural."

C'est le ministre de l'Agriculture, l'honorable Malcolm N. MacLeod, qui a formulé le mandat, lequel comporte trois volets :

1. Examiner le rôle de surveillant que le gouvernement du Nouveau-Brunswick remplit actuellement en ce qui concerne la commercialisation des produits de ferme.

2. Passer en revue les lois actuelles concernant la Commission de commercialisation des produits de ferme du Nouveau-Brunswick, la Commission des produits laitiers du Nouveau-Brunswick, la Commission de l'assurance-récolte et la Commission des grains du Nouveau-Brunswick.

3. Formuler des recommandations sur la façon dont on pourrait améliorer et renforcer le rôle de surveillant que le gouvernement du Nouveau-Brunswick remplit actuellement en ce qui concerne la commercialisation des produits de ferme.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Principales conclusions

1.1 Commission de commercialisation des produits de ferme :

1. Depuis 1972, les offices et les agences de commercialisation des produits agricoles connaissent une expansion et une croissance rapides dans la Province.
2. Depuis 1977, il est de plus en plus évident que le gouvernement doit surveiller le fonctionnement des offices et agences de commercialisation, conformément à l'intention de la loi, et fournir des services d'arbitrage et de conciliation aux divers participants du régime.
3. La structure dont on a doté la Commission l'empêche énormément de bien jouer son rôle grandissant et de faire face aux conditions de plus en plus complexes du marché.
4. Les liens étroits existant entre la Commission et le ministère de l'Agriculture laissent supposer un certain parti pris de la part de cette dernière. Cette tendance va à l'encontre de son rôle, car elle est censée offrir des services impartiaux de surveillance et de réglementation à toutes les parties touchées par la commercialisation.
5. Jusqu'à récemment, la Commission ne possédait aucun service de recherches ou d'analyse, ce qui l'a empêchée de fournir des services de soutien valables aux offices de commercialisation.
6. Comme la Commission n'avait pas de sécrétariat ni, jusqu'en 1983, de président à temps plein, elle a dû se contenter de réagir aux événements plutôt que de chercher activement à influer sur l'évolution des systèmes de commercialisation.
7. Comme la Commission est un organe gouvernemental, elle ne doit pas participer directement à l'établissement des prix des produits.
8. La structure actuelle de la Commission laisse à désirer et ne lui permet pas de remplir comme il se doit les fonctions lui incombant.

1.2 Commission des produits laitiers

1. Il est évident que la Commission s'est acquittée de ses responsabilités avec efficacité, diligence et impartialité.
2. La Commission pourrait améliorer certains de ses modes de contrôle et de surveillance relativement à la commercialisation du lait et des produits laitiers.
3. La Commission n'exerce aucun contrôle sur la qualité du lait entre le moment où il est livré à l'usine et celui où il est offert aux consommateurs. C'est pourquoi la qualité des produits vendus au détail est inférieure à ce qu'elle devrait être.
4. La Commission n'a pas le pouvoir de contrôler le traitement ni la qualité des produits laitiers fabriqués. Bien que les membres du personnel de la Commission, agissant en cela en tant qu'employés du ministère de l'Agriculture, se chargent de certaines fonctions à cet égard, il reste une "zone grise" qui n'est contrôlée par personne.
5. Il y a un certain recoupement entre la Loi sur les produits laitiers et la Loi sur l'industrie laitière, qui présentent d'ailleurs des ambiguïtés, et cette dernière aurait due être révisée il y a fort longtemps. En raison de cette situation, les pouvoirs et les responsabilités de la Commission ne sont pas clairs du tout à certains égards.
6. La Commission intervient avec méticulosité dans de nombreux secteurs qu'il serait préférable de laisser aux services administratifs. Mentionnons entre autres le contrôle de la qualité, la délivrance des permis, et les rapports entre les exploitants de laiterie et les laitiers.
7. La Commission s'est peu intéressée aux questions fédérales et à la position de la Province dans l'industrie laitière nationale. Elle aurait dû, au contraire, leur accorder une importance particulière dès 1981, année où le partage des quotas excédentaires a disparu dans la Province.
8. Le rôle de la Commission a changé considérablement au cours de la dernière décennie, notamment en raison de la création de l'Office de commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick; il est donc nécessaire de réorienter ses activités.

9. Il faut absolument repenser toute la législation concernant les produits laitiers et l'industrie laitière; il faut faire plus que mettre à jour ou clarifier les lois existantes, et les refondre complètement soit dans le cadre de la Loi sur les produits laitiers, soit dans celui de la Loi sur l'industrie laitière, et abroger celle des deux qu'on n'aura pas retenue.

10. Comme l'Office de commercialisation de la crème n'existe plus que sur papier à toutes fins pratiques, il y aurait lieu de le dissoudre et d'en confier les responsabilités à l'Office de commercialisation du lait au sein duquel on créerait un "Comité consultatif pour la crème".

1.3 Commission de l'assurance-récolte

1. Les régimes et les polices d'assurance de la Commission sont maintenant bien établis, comme en témoigne la hausse considérable de la protection offerte au cours des quatre dernières années.
2. Il est actuellement difficile d'élaborer de nouveaux plans d'assurance ou d'améliorer les régimes existants, car, faute de ressources suffisantes, la Commission n'est pas en mesure de satisfaire aux exigences de la Division de l'assurance-récolte au ministère fédéral de l'Agriculture.
3. En cinq ans, la protection offerte par la Commission est passée d'un peu moins d'un demi-million à près de vingt-deux millions de dollars.
4. Cette croissance a montré que la structure actuelle de la Commission, qui est en fait une section d'une direction fonctionnelle du ministère de l'Agriculture, ne lui permet plus de mener ses affaires efficacement.
5. En examinant la structure d'autres commissions d'assurance-récolte au pays, on constate que toutes, sauf une, constituent des unités relativement indépendantes dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

a) chacune relève directement du Ministre;
b) chacune mène ses opérations financières grâce à un fonds bancaire distinct non intégré au Fonds consolidé.

6. En apportant les modifications voulues aux règlements actuels, on permettrait à la Commission de régler plus facilement les problèmes concernant la dotation en personnel, le budget et les transactions financières.
7. Si la Commission doit assumer le rôle élargi qu'on lui destine, il lui faudra au moins deux autres membres et un président qui lui consacrera beaucoup plus de temps que dans le passé.

1.4 Commission des grains

1. Compte tenu du fait qu'elle n'existe que depuis trois ans et que les ressources dont elle a disposé pendant ce temps ont été limitées, la Commission a progressé autant qu'il lui était possible de le faire.
2. La raison d'être de la Commission est très différente de celle d'autres commissions en ce sens que son rôle principal à ce stade-ci consiste à favoriser l'expansion du secteur et non à le réglementer.
3. La principale difficulté à laquelle se heurte la Commission tient au fait que ses fonctions ne sont pas clairement définies par rapport à celles du ministère de l'Agriculture.
4. Afin de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun, il faudra d'abord établir des lignes directrices provinciales sur les grains.

1.5 Rôles et responsabilités du ministre et du ministère de l'Agriculture

1. Jusqu'ici, le Ministre s'est chargé d'élaborer des lignes directrices et des plans en collaboration avec les producteurs, les transformateurs, les marchands, les expéditeurs, etc., et de recommander au lieutenant-gouverneur en conseil de les approuver en vertu des lois suivantes du Nouveau-Brunswick : la Loi sur

les produits laitiers, la Loi sur la commercialisation des produits de ferme, la Loi sur les grains et la Loi sur l'assurance-récolte.

2. Le ministère de l'Agriculture a fourni aux commissions agricoles le budget et le personnel qu'elles avaient demandés.
3. Bien que les commissions agricoles relèvent directement du ministre de l'Agriculture et se réunissent séparément pour prendre leurs décisions, conformément aux exigences des lois pertinentes, il incombe au personnel de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés, au sein du ministère de l'Agriculture, de mettre ces décisions en application.

II Recommandations

2.1 Commission de commercialisation des produits de ferme

1. Il est recommandé de modifier la structure de la Commission pour lui permettre de bien s'acquitter de ses fonctions et de ses responsabilités plus vastes.
2. Il est recommandé que la Commission n'intervienne pas directement dans l'établissement des prix des produits, et d'instituer plutôt un tribunal d'appel indépendant.
3. Il est recommandé que la Commission énonce des principes et des critères communs qui porteraient sur la fixation des prix et sur la gestion des quotas et qui seraient intégrés à tous les plans de commercialisation. (Voir le détail des recommandations dans le Rapport II.)
4. Il est recommandé que la Commission s'efforce davantage de promouvoir les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national.
5. Il est recommandé de mettre à la disposition de toutes les commissions un secrétariat commun qui comprendrait le personnel existant et qui ferait appel aux ressources du secteur privé, le cas échéant.

6. Il est recommandé que la Commission devienne une administration indépendante relevant directement du ministre de l'Agriculture.

2.2 Commission des produits laitiers

1. En raison des changements qui se sont opérés dans la structure de l'industrie laitière au cours de la dernière décennie, nous formulons les recommandations suivantes :
   a) confier toutes les affaires courantes à un organe administratif (par exemple, le ministère de l'Agriculture);
   b) faire davantage valoir les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national;
   c) confier au ministère de l'Agriculture le soin de contrôler la qualité du lait depuis le moment de la traite jusqu'à celui où il est offert aux consommateurs;
   d) repenser en profondeur les lois concernant les produits laitiers et l'industrie laitière pour les refondre soit sous le titre de la Loi sur les produits laitiers, soit sous celui de la Loi sur l'industrie laitière.

2. Il est recommandé de dissoudre l'Office de commercialisation de la crème et d'en confier les responsabilités à l'Office de commercialisation du lait au sein duquel on créerait dès lors un "Comité consultatif pour la crème" qui défendrait les intérêts des producteurs de crème.

2.3 Avantages qu'il y aurait à fusionner la Commission des produits laitiers et la Commission de commercialisation des produits de ferme

1. Il est recommandé de fusionner la Commission des produits laitiers et la Commission de commercialisation des produits de ferme pour créer ainsi un seul organe qui serait dès lors mieux à même de servir les meilleurs intérêts de l'industrie agricole et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

2. Il est recommandé que la Commission de commercialisation des produits de ferme ainsi renforcée soit pourvue d'un secrétariat ayant les moyens de recherche et d'analyse voulus pour permettre à la Commission de faire valoir et de défendre les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau fédéral, et pour offrir les services de soutien essentiels à la bonne gestion des offices de commercialisation des produits agricoles du Nouveau-Brunswick.
3. Il est recommandé que la Commission de commercialisation des produits de ferme soit une administration indépendante dirigée par un président ayant le statut de sous-ministre et relevant directement du ministre de l'Agriculture.
4. Il est recommandé d'abroger la Loi sur les produits laitiers et de modifier la Loi sur la commercialisation des produits de ferme de façon à y énoncer les pouvoirs nécessaires pour réglementer l'industrie laitière.
5. Il est recommandé de réviser complètement la Loi sur l'industrie laitière tant pour la mettre à jour que pour y énoncer tous les pouvoirs actuellement exercés en vertu de la Loi sur les produits laitiers relativement au contrôle de la qualité du lait et des produits laitiers, de façon à confier entièrement la responsabilité de ces fonctions au ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural.

2.4 Restructuration de la Commission de commercialisation des produits de ferme

1. Il est recommandé que la Commission restructurée de commercialisation des produits de ferme soit chargée d'administrer et de superviser dans la Province tous les offices et agences de commercialisation agricoles, la réglementation et la législation connexes.
2. Vu le fusionnement de la Commission des produits laitiers et de la Commission de commercialisation des produits de ferme, il est

recommandé que deux membres de celle-ci représentent les producteurs laitiers; l'un des postes pourrait être occupé par plusieurs personnes à tour de rôle, et l'autre, par une personne nommée à titre permanent et remplissant ses fonctions à temps partiel.

3. Il est recommandé que la Commission obtienne le point de vue des commerçants, car ils sont touchés directement par les décisions des offices et des agences, en réservant en son sein un poste qui serait rempli à tour de rôle par des représentants des commerçants.
4. Il est recommandé de constituer ainsi une commission comprenant sept membres, à savoir :
   a) un président - nommé à plein temps;
   b) deux représentants des producteurs, dont l'un travaillerait à temps partiel, et l'autre serait vice-président;
   c) un troisième représentant des producteurs (poste occupé à tour de rôle par diverses personnes);
   d) un représentant des consommateurs;
   e) un représentant des commerçants (poste pouvant être occupé à tour de rôle par diverses personnes);
   f) un membre indépendant.
5. Il est recommandé de modifier la loi de façon à pouvoir créer un tribunal d'appel indépendant qui aurait pour rôle de trancher les différends entre les commerçants et les producteurs.

2.5 Commission de l'assurance-récolte

1. Abroger le paragraphe 6(1) du Règlement 83-29 établi en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte, et le remplacer par un article qui reprendrait à peu près les termes des paragraphes 7(1) à 7(10) du chapitre 6 de la Nova Scotia Crop and Livestock Insurance Act. (Voir la section 5.4.4 du présent rapport pour avoir plus de détails.)
2. Modifier le paragraphe 3(2) du Règlement 83-29 pour que la Commission puisse compter sept membres au lieu de cinq.
3. Qu'au moment où le président de la Commission sera nommé, le Ministre détaille les fonctions et les responsabilités qui lui incomberont.
4. Que l'on prenne immédiatement des mesures pour redonner au directeur général un rôle à temps plein au sein de la Commission.

2.6 Commission des grains

1. Il est recommandé que la Province élabore des lignes directrices en matière de céréales et qu'elle se fixe des objectifs à moyen et à long terme dans ce domaine.
2. Il est recommandé de définir clairement les fonctions et les responsabilités de la Commission par rapport à celles du ministère de l'Agriculture, dans le cadre de lignes directrices convenues en matière de céréales.
3. Afin de réaliser ce qui est énoncé dans l'alinéa 2 ci-dessus, il est recommandé ce qui suit :
   a) Confier aux producteurs, qui collaboreraient en cela avec le ministère de l'Agriculture, les travaux de préparation et de promotion visant la mise en place d'un système de commercialisation. Avant de faire quoi que ce soit, la Commission devrait attendre de recevoir d'un groupe de producteurs une demande officielle portant sur la mise à exécution d'un plan de commercialisation.
   b) Qu'il incombe entièrement au ministère de l'Agriculture de suivre et d'analyser l'évolution des lignes directrices nationales, de présenter et de défendre les intérêts du Nouveau-Brunswick au palier fédéral.
   c) Que la Commission ne régisse en rien la production céréalière tant que des conditions particulières du marché n'exigeront pas l'application de contrôles, ce qui risque fort peu de se produire dans l'avenir prévisible.

2.7 Rôles et responsabilités du ministre et du ministère de l'Agriculture

1. Il est recommandé que la Commission de commercialisation des produits de ferme reçoive son budget directement, et non par l'entremise d'une direction fonctionnelle du ministère de l'Agriculture, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

TABLE DES MATIÈRES

		Lettre de présentation	i
		Préface	ii
		Remerciements	iii
		Décret et mandat	iv
		Principales conclusions et recommandations	v
		Table des matières	xiv
		Liste des tableaux et des figures	xvi
		Introduction	xvii
Chapitre 1		Commission de commercialisation des produits de ferme	
	1.1	Renseignements historiques	1
	1.2	Structure administrative	1
	1.3	Pouvoirs dévolus par la Loi	2
	1.4	Fonctions de surveillance et rôle de la Commission	3
	1.5	Conclusions	15
	1.6	Recommandations	17
Chapitre 2		Commission des produits laitiers du Nouveau-Brunswick	
	2.1	Renseignements historiques	18
	2.2	Structure administrative	19
	2.3	Pouvoirs dévolus par la Loi	20
	2.4	Fonctions de surveillance et rôle de la Commission	22
	2.5	Conclusions	32
	2.6	Recommandations	35
Chapitre 3		Avantages qu'il y aurait à créer une seule commission gouvernementale pour surveiller le marché de tous les produits agricoles réglementés	
	3.1	Conclusions et recommandations de l'Étude sur les ressources agricoles	37
	3.2	Considérations générales	41
	3.3	Considérations visant particulièrement la commercialisation des produits laitiers	48
	3.4	Recommandations	53

Chapitre 4 La restructuration de la Commission de commercialisation des produits de ferme

4.1 Critères de restructuration 56
4.2 Composition de la Commission 57
4.3 Tribunal d'appel indépendant 58
4.4 Rôle de chef de la Commission 59
4.5 Recommandations 60

Chapitre 5 Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick

5.1 Renseignements historiques 61
5.2 Structure administrative 61
5.3 Pouvoirs dévolus par la Loi 62
5.4 Activités de la Commission 63
5.5 Conclusions 71
5.6 Recommandations 73

Chapitre 6 Commission des grains du Nouveau-Brunswick

6.1 Renseignements historiques 74
6.2 Structure administrative 75
6.3 Pouvoirs dévolus par la Loi 76
6.4 Activités de la Commission 77
6.5 Conclusions 83
6.6 Recommandations 85

Chapitre 7 Le rôle et les responsabilités du ministre et du ministère de l'Agriculture

7.1 Le ministre de l'Agriculture 86
7.2 Le ministère de l'Agriculture 88
7.3 Situation actuelle 89
7.4 Conclusions 91
7.5 Recommandations 91

Annexe I Liste des divers rapports rédigés sur les questions abordées 93

Annexe II Liste des organismes et des particuliers ayant présenté des rapports ou des mémoires, ou ayant été interviewés 94

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1	Importance relative des produits régis par la Commission de commercialisation des produits de ferme	4
Tableau 2	Catégories de questions traitées par la C.C.P.F., par ordre d'importance	4
Tableau 3	Mise en application des recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'industrie laitière	19
Tableau 4	Nombre de cas présentés à la Commission des produits laitiers (1979-1983)	24
Tableau 5	Catégories de questions traitées par la C.P.L. par ordre d'importance	24
Tableau 6	Évolution des statistiques de l'assurance-récolte, de 1974-1975 à 1983-1984	64
Tableau 7	Garantie de l'assurance, par récolte, 1983-1984	64
Tableau 8	Partage du coût du Programme de l'assurance-récolte, de 1981-1982 à 1983-1984	65
Tableau 9	Paiements relatifs aux grains mis en commun (Pool) à Florenceville - Sommaire	80
Figure 1	Organigramme	92

INTRODUCTION

Comme le texte du mandat le précise, un des grands objectifs de notre Analyse consistait à examiner le rôle de surveillant que le gouvernement joue relativement à la commercialisation des produits de ferme, et à formuler des recommandations sur les diverses façons d'améliorer et de renforcer la commercialisation des produits de ferme au Nouveau-Brunswick. Il nous incombait aussi d'étudier les lois actuelles portant sur la Commission de commercialisation des produits de ferme, la Commission des produits laitiers, la Commission de l'assurance-récolte et la Commission des grains pour voir jusqu'à quel point elles sont encore à propos dans les circonstances présentes.

Le Rapport I compte sept chapitres concernant les commissions agricoles du gouvernement ainsi que les rôles et les responsabilités incombant respectivement au ministre et au ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural. Quant à lui, le Rapport II comprend trois chapitres qui décrivent les objectifs, les fonctions et l'organisation du système de commercialisation des produits agricoles réglementés et qui précisent comment les offices de commercialisation agricole du Nouveau-Brunswick et les agences nationales de commercialisation des produits de ferme remplissent finalement ces fonctions.

Le Rapport II énonce des idées et des principes de base dont les offices et les agences de commercialisation pourront s'inspirer pour renforcer et améliorer leurs programmes de commercialisation. Le rapport révèle que le nombre d'offices et d'agences de commercialisation agricole a considérablement augmenté au cours des dix dernières années. En fait, 80 p. 100 des revenus liquides (180 millions de dollars par année) des fermes du Nouveau-Brunswick sont reliés à une intervention des offices de commercialisation provinciaux ou fédéraux. Les agriculteurs se sont de plus en plus intéressés aux offices de commercialisation au cours des dix dernières années, de sorte qu'il existe maintenant dans la Province dix offices ou agences de commercialisation agricole. Ce sont :

l'Office de commercialisation de la pomme du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation des produits de serre du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation du poulet du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation de la crème du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation des oeufs du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation du porc du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick,
l'Office de commercialisation du dindon du Nouveau-Brunswick,
l'Agence de de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick, et
l'Agence de commercialisation du bétail du Nouveau-Brunswick.

Les premiers offices de commercialisation ont vu le jour au Canada pendant les années 1930. À cette époque, les agriculteurs s'y sont intéressés parce que les prix offerts pour leurs produits étaient très bas et que leurs revenus étaient faibles; en outre, une commission royale d'enquête déclara alors que la situation était en partie attribuable à une concentration des usines de transformation et d'autres industries secondaires. En effet, des milliers d'agriculteurs vendaient leurs produits chacun de son côté, sans bénéficier d'aucun pouvoir de négociation; ainsi, les quelques acheteurs existant alors avaient beau jeu pour imposer leurs conditions. C'est pourquoi les agriculteurs obtenaient souvent des prix inférieurs à leur coût de production, et beaucoup faisaient ainsi faillite.

Afin de favoriser la coordination interprovinciale en matière de commercialisation agricole, le gouvernement fédéral adopta en 1972 la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Cette loi autorisait les agriculteurs à créer des programmes nationaux de commercialisation et leur accordait notamment le pouvoir de gérer l'offre et les prix (gestion de l'offre).

Trois organismes ont été créés en vertu de cette loi. Ce sont l'Office canadien de commercialisation du poulet, l'Office canadien de

commercialisation des oeufs et l'Office canadien de commercialisation du dindon. La Commission canadienne du lait est une autre agence fédérale qui s'occupe de commercialisation; elle est chargée de gérer l'offre de lait industriel, en collaboration avec les offices provinciaux de commercialisation du lait. Il y a aussi la Commission canadienne du blé qui fonctionne en vertu d'une loi fédérale et qui s'occupe des programmes nationaux de commercialisation des céréales.

Les recommandations que nous formulons par suite de notre étude visent à aider le gouvernement du Nouveau-Brunswick et les offices à résoudre certains des problèmes qu'ont posé le fonctionnement des offices de commercialisation et la gestion des systèmes de contingentement et de fixation des prix. Dans certaines d'entre elles, nous proposons aussi au gouvernement de définir clairement le rôle qu'il joue relativement au fonctionnement des offices de commercialisation, notamment en revoyant les lois et les règlements existants.

Au début de chacun des deux tomes, nous présentons le condensé des conclusions et des recommandations. Pour savoir ce qui a motivé ces dernières, le lecteur devra par conséquent parcourir les chapitres pertinents du Rapport.

ANALYSE DE LA STRUCTURE, DES POUVOIRS ET DU RÔLE ACTUELS DES COMMISSIONS AGRICOLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Les deux principales commissions, à savoir la Commission de la commercialisation des produits de ferme et la Commission des produits laitiers, existent toutes les deux, sous une forme ou sous une autre, depuis près de cinquante ans, et elles remplissent des fonctions semblables, la dernière pour l'industrie laitière plus précisément, et l'autre pour tous les autres secteurs organisés de l'industrie agricole. À la faveur des modifications qui ont été apportées aux lois pertinentes dans le passé, on a déjà passé leurs activités en revue, mais on ne s'est jamais expressément penché sur leur raison d'être et leur efficacité en tant qu'agences chargées d'appliquer les lignes directrices du gouvernement.

Les deux autres commissions, nommément la Commission des grains et la Commission de l'assurance-récolte, sont relativement nouvelles et chacune remplit des fonctions très particulières, la première cherchant à favoriser l'expansion de l'industrie, et la seconde ayant plutôt un rôle commercial. Les programmes et les activités de chacune ont été examinés et réorientés dans le passé, mais on n'a jamais passé en revue les rapports qu'elles entretiennent avec les autres commissions ni leur situation par rapport à la structure et aux lignes directrices générales du gouvernement.

Notre analyse a un triple objectif. D'abord, nous voulons étudier l'histoire et le mode de fonctionnement de chacune des commissions pour voir si oui ou non elles jouent bien leurs rôles. En deuxième lieu, nous cherchons à tirer des conclusions sur les points forts et les faiblesses de chacune et à mettre en lumière les secteurs où des améliorations s'imposent. Enfin, nous nous penchons sur les aspects communs à toutes les commissions ainsi que sur l'intention générale et le rôle du gouvernement, tels qu'ils sont exprimés dans les mandats des commissions, pour aboutir à des recommandations sur la façon d'améliorer le rôle de surveillant que joue le gouvernement en matière de commercialisation des produits de ferme, le fonctionnement de la Commission de l'assurance-récolte et celui de la Commission des grains.

CHAPITRE 1

LA COMMISSION DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME DU NOUVEAU-BRUNSWICK

1.1 Renseignements historiques

L'ancêtre de la Commission de commercialisation des produits de ferme s'appelait auparavant Office de réglementation des produits naturels; elle fonctionna sous ce dernier nom pendant quarante ans, en vertu d'une loi désignée de la même manière. L'Office s'occupait des produits de la pêche et aussi des produits forestiers et agricoles. En 1976, on décida de réglementer la pêche au moyen d'une loi distincte, et l'on modifia la loi existante qui devint la Loi sur la commercialisation des produits de ferme (elle visait aussi les produits forestiers), le 15 mai 1977.

La Commission telle qu'on la connaît aujourd'hui fut donc créée aux termes de cette nouvelle loi, et elle tint sa première réunion le 16 mai 1977. La Commission se composa d'un président (et de membres) à temps partiel jusqu'au 3 janvier 1983, date où fut nommé un président à temps plein ayant le statut de sous-ministre.

1.2 Structure administrative

La Commission est dûment constituée en corporation, et elle comprend un président, un vice-président et cinq membres nommés à titre inamovible par le lieutenant-gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans renouvelable. Un des membres représente le ministère de l'Agriculture, un autre représente les intérêts des consommateurs, trois membres sont des producteurs et un autre intervient à tout autre titre dans la commercialisation d'un produit de ferme. Quatre membres constituent le quorum, et une vacance au sein de la Commission ne porte pas atteinte au pouvoir d'agir des autres membres [par. 2(3) de la Loi].

Les activités de la Commission sont financées entièrement par l'intermédiaire du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural, qui lui sert aussi de "secrétariat". Elle relève directement du ministre de l'Agriculture.

1.3 Pouvoirs de la Commission en vertu de la Loi

En vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus, la Commission peut [Extrait du par. 3(1) de la Loi]:

1) "faire enquête sur tout litige entre producteurs, transformateurs, distributeurs ou transporteurs de produits de ferme ou entre deux ou plusieurs catégories de ces personnes, et arbitrer, trancher, concilier ou régler de toute autre façon ce litige;
2) faire enquête sur le coût de production, de transformation, de distribution et de transport de tout produit de ferme, ainsi que sur les prix, les écarts de prix, les pratiques commerciales, les modes de financement, la gestion, le classement, les politiques et les autres questions concernant la commercialisation d'un produit de ferme;
3) recommander l'adoption ou la modification d'un plan au Ministre;
4) imposer aux personnes s'occupant de la production ou de la commercialisation d'un produit réglementé l'obligation de s'inscrire auprès de la Commission ou de l'office local;
5) imposer aux personnes s'occupant de la production ou de la commercialisation d'un produit réglementé l'obligation de fournir les renseignements que la Commission ou l'office local détermine, et notamment de remplir et produire des déclarations ou des rapports à des intervalles réguliers ou non, suivant ce que décide la Commission ou l'office local;
6) imposer aux personnes s'occupant de la commercialisation d'un produit réglementé l'obligation de fournir une garantie ou de justifier de leur solvabilité et fixer le régime d'administration et la destination des garanties pécuniaires ou autres fournies;
7) nommer, avec le consentement du ministre de la Justice et aux conditions qu'il fixe, des inspecteurs qui seront chargés de veiller à l'application de la présente loi;
8) collaborer avec un office de commercialisation, un office local, un office, une commission ou toute autre agence de commercialisation du Canada ou d'une province du Canada dans le domaine de la commercialisation des produits réglementés;
9) émettre les arrêtés et les directives compatibles avec un plan donné ou les règlements, selon qu'il est nécessaire pour garantir le respect des dispostions de la loi ou de tout plan."

En outre, la Commission est investie des pouvoirs que la Loi sur les enquêtes confère aux commissaires, lorsqu'elle mène une enquête sur un produit agricole.

La Loi a été modifiée souvent depuis 1977; à la faveur du plus important changement ainsi apporté, la Commission a été autorisée à contrôler la production des denrées de façon à pouvoir imposer les quotas de production nécessaires aux termes des plans nationaux de gestion de l'offre des oeufs, du poulet et du dindon.

Théoriquement, la Commission exerce un pouvoir absolu sur les offices de commercialisation des produits. Son rôle consiste à surveiller ces offices et à s'assurer qu'ils exercent leurs pouvoirs conformément à l'intention de la loi et de façon à protéger le mieux possible les intérêts des producteurs. La Commission peut modifier ou révoquer n'importe quel arrêté ou décision d'un office local.

1.4 Rôle et activités de surveillance de la Commission de commercialisation des produits de ferme

Nous avons entrepris de passer en revue les activités menées par la Commission de 1979 à 1983, en analysant les procès-verbaux des réunions, en examinant les lois pertinentes et en discutant avec le personnel des services administratifs. La Commission s'est réunie douze fois par année en moyenne, et il lui est arrivé de convoquer des réunions spéciales ou des conférences téléphoniques.

Le tableau 1 montre l'importance relative que la Commission a accordé aux divers produits dans ses délibérations. Comme on peut le constater, les débats ont porté sur l'industrie de la volaille dans cinquante-deux pour cent des cas, la commercialisation du poulet étant alors le sujet dominant (34 p. 100); les discussions relatives à la pomme de terre viennent au second rang, avec vingt-huit pour cent. Tous les autres produits, exception faite des produits laitiers, n'ont retenu l'attention de la Commission que pendant vingt pour cent du temps.

Nous avons réparti en dix catégories (voir le Tableau 2) les questions abordées aux réunions et nous les avons énumérées par ordre d'importance décroissant, en fonction du nombre d'articles inscrits à l'ordre du jour. Nous parlons de ces catégories dans les pages suivantes, et nous y formulons aussi des observations sur les rôles de surveillance et de réglementation que joue la Commission.

TABLEAU 1

IMPORTANCE RELATIVE DES PRODUITS RÉGIS PAR LA COMMISSION

PRODUIT	POURCENTAGE
Poulet	34,3
Pomme de terre	28,2
Oeufs	9,9
Dindon	7,5
Pommes	6,6
Porc	5,1
Produits de serre	3,3
Autres	5,1
	100,0 %

TABLEAU 2

CATÉGORIE DE QUESTIONS ABORDÉES PAR LA COMMISSION,
PAR ORDRE D'IMPORTANCE DÉCROISSANT

CATÉGORIE	POURCENTAGE
1. Questions financières	14,0
2. Plaintes, appels et arbitrage	12,0
3. Élaboration et modification des plans de commercialisation	11,5
4. Questions intéressant les offices de commercialisation du Nouveau-Brunswick	11,2
5. Lois, arrêtés et questions juridiques	10,9
6. Établissement des prix et formule de calcul du coût de production	9,5
7. Questions intéressant les offices nationaux de commercialisation	7,4
8. Quotas, aux niveaux national et provincial	6,0
9. Lignes directrices de la C.C.P.F. et généralités	4,9
10. Nominations	4,3
Divers	8,3
	100,0 %

1. Questions financières :

Bien qu'elles viennent en premier lieu sur la liste, les questions financières s'apparentent pour la plupart aux affaires courantes. Un des principaux sujets concerne l'approbation des pouvoirs d'emprunt dévolus aux offices de commercialisation, celle-ci étant exigée aux termes du paragraphe 5(4) de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme; la Commission n'a jamais opposé son refus à cet égard. Cependant, il faut s'inquiéter ici des énormes sommes d'argent qu'ont demandées les Agences de commercialisation de la pomme de terre du l'Ouest et du Nord-Ouest, puis l'Agence de commercialisation de la pomme de terre du N.-B., dans le cadre du Programme fédéral des paiements anticipés pour les récoltes.

Par ailleurs, la Commission n'a pas examiné régulièrement la situation financière globale des offices, même si elle leur a rappelé à l'occasion que les règlements les obligent à lui remettre un exemplaire de leur bilan annuel. Mais en 1981, par suite d'une lettre du sous-ministre de l'Agriculture dans laquelle celui-ci soulignait l'importance grandissante pour les offices de rendre compte de leurs actes, la Commission a demandé la tenue d'une vérification indépendante des affaires des offices. Cette vérification a eu lieu d'octobre 1981 à juin 1982 et, bien qu'il n'ait relevé aucune faiblesse importante, le vérificateur a recommandé à des offices d'améliorer certains aspects de leur gestion financière; la Commission a donné l'ordre de mettre les recommandations à exécution. Le vérificateur a trouvé que seules les finances de l'Agence de la pomme de terre du N.-B. devaient faire l'objet d'un contrôle détaillé et régulier, qui a d'ailleurs commencé en 1983 par suite de problèmes évidents et qui se poursuit encore aujourd'hui.

L'obtention d'un cautionnement pour les offices fait aussi partie des questions financières. Le contentieux a en effet déclaré que le cautionnement est un élément nécessaire de l'obligation redditionnelle, et en conséquence, la Commission a ordonné qu'un cautionnement soit obtenu à l'égard de tous les fondés de signature des offices et des agences.

2. Plaintes, appels, audiences, négociation, conciliation et arbitrage :

Au cours des trois dernières années, ces questions ont occupé la Commission pendant une bonne partie de son temps et elles représentent maintenant un aspect important de son rôle de réglementation et de surveillance. Plus encore, la Commission a dû consulter ses avocats pour élaborer une procédure de traitement de ces questions et acquérir de l'expérience en la matière.

Le conflit entre les offices et les transformateurs au sujet de la fixation des prix des produits a représenté la question dominante et la plus litigieuse. En ce qui concerne le poulet et le dindon, par exemple, cette situation a entraîné de fréquentes plaintes et de nombreux appels, vu notamment la complexité des conditions du marché, les doutes exprimés quant à la fiabilité de la formule de calcul du coût de production, et plus spécialement, l'absence de consultations régulières entre les deux parties. Bien que les offices aient les pouvoirs voulus pour créer des comités consultaltifs d'établissement des prix et que la Commission ait demandé à l'Office de commercialisation du poulet d'en mettre un sur pied, rien ne s'est fait en ce sens jusqu'à ce que la Commission décide de constituer elle-même un tel comité en février 1984.

Un autre litige important au sujet des prix s'est produit quand l'Agence de la pomme de terre du N.-B. a tenté d'établir un prix minimum pour les pommes de terre de transformation non visées par un contrat. La Commission est intervenue avec rapidité et fermeté dans ce dossier. À sa réunion régulière du 28 juillet 1981, elle a discuté d'une plainte verbale déposée par McCain Foods Ltd., et le 5 août, elle a reçu une plainte écrite de Humpty Dumpty Foods Ltd. Le 10 août, la Commission a tenu une conférence téléphonique et, conformément au paragraphe 3(8) de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme, elle a adopté une motion modifiant l'arrêté 81-4 de l'Agence qui excluait les pommes de terre achetées par ces deux entreprises, jusqu'à ce que la Commission ait eu l'occasion d'entendre les parties et de régler le différend. L'audience eut lieu le 21 août, et le jour même, la Commission maintint son verdict antérieur interdisant à l'Agence de fixer un prix minimum pour cette catégorie de pomme de terre. Entre 1979 et 1983, ce fut là la seule fois où la Commission a révoqué un arrêté d'un office de commercialisation.

Mis à part le dossier susmentionné, l'établissement des prix des pommes de terre de transformation (les frites et les chips) n'a suscité aucune plainte, car on avait mis sur pied à cette fin des comités de négociation des prix. La Commission a approuvé la nomination des divers membres de ces comités, elle a suivi les négociations et, quand les parties ne parvenaient pas à s'entendre, elle a nommé des conciliateurs et même un arbitre dans deux cas. Cette formule est valable et elle fonctionne bien; il est difficile de comprendre pourquoi l'industrie de la viande de volaille n'applique pas les mêmes principes.

L'attribution de quotas par l'Office de commercialisation du poulet du N.-B. a été à l'origine d'une plainte et d'un appel opposant un transformateur et les producteurs approvisionnant son usine. La Commission a consacré beaucoup de temps et d'efforts à ce dossier, et en 1981, une longue audience a eu lieu qui a permis de régler la controverse immédiate concernant l'application des règlements visant l'établissement du Plan national de commercialisation du poulet. Un groupe de travail indépendant créé par le ministre de l'Agriculture en mars 1984 a réexaminé toute cette question et il a formulé bon nombre de recommandations destinées à résoudre le problème; plusieurs d'entre elles ont été mises en application, et la plus importante concerne la restructuration de l'Office de commercialisation du poulet du N.-B. et une modification des quotas.

Les autres cas présentés avaient relativement peu d'importance. Mentionnons notamment les suivants : des producteurs ont contesté les quotas attribués ou les sanctions imposées, une entreprise d'en dehors de la Province s'est plainte d'un règlement établi par un office au sujet de la vente d'un produit au Nouveau-Brunswick, et un transformateur s'est plaint parce qu'un producteur a vendu des denrées en dehors de la Province et a brisé un contrat.

3. Élaboration et modification des plans de commercialisation :

C'est là un aspect important du rôle de la Commission. Ce sont les producteurs eux-mêmes, aidés en cela par le ministère de l'Agriculture, qui font les démarches initiales et les premiers efforts de promotion pour mettre sur pied un système de commercialisation. Cependant, une fois que la Commission a reçu une demande officielle visant la création d'un plan de commercialisation, des travaux considérables sont

nécessaires pour élaborer le plan en question et le perfectionner au point qu'il puisse être présenté au Ministre et au lieutenant-gouverneur en conseil en vue de l'obtention de la sanction définitive. Ces travaux comprennent notamment la tenue d'un plébiscite auprès des producteurs, la rédaction d'ébauches, la modification et la traduction du projet de loi, en vertu des exigences de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme, projet de loi qui doit ultimement être soumis à l'approbation du Ministre.

Au cours des six dernières années, six nouveaux plans de commercialisation ont été approuvés. Ce sont les suivants : les Plans de commercialisation de la pomme de terre dans l'Ouest et le Nord-Ouest de la Province, qui furent remplacés par le Plan du Nouveau-Brunswick, le Plan des produits de serre (qui a succédé au Plan des plants de repiquage), le Plan de commercialisation du bétail, et un nouveau Plan de la pomme. On a également envisagé d'adopter des plans pour les légumes, les pois de transformation et le mouton, mais les producteurs ont décidé d'y renoncer pour le moment.

En outre, la Commission doit étudier et approuver les modifications qu'on envisage d'apporter aux plans, afin de les adapter à la conjoncture ou d'améliorer des règlements insatisfaisants. C'est ainsi, par exemple, qu'on a modifié le nombre de régions ou de secteurs visés par un plan donné et le nombre de représentants d'un groupe quelconque au sein de l'office de commercialisation, qu'on a accordé d'autres pouvoirs relativement à la gestion de la production et à la commercialisation, et qu'on a changé de simples modalités d'administration de tel ou tel organisme.

La Commission s'est acquittée avec sérieux de ses responsabilités relatives aux plans de commercialisation. Cependant, rétrospectivement et à la lumière de problèmes s'étant manifestés récemment tant au niveau national que provincial, on constate que la plupart des plans comportent des faiblesses qu'il aurait été difficile dé repérer plus tôt. Ces problèmes sont plus particulièrement reliés à la nécessité d'établir et d'appliquer des principes fondamentaux communs dans le cadre de tous les plans touchant des produits réglementés, relativement à la gestion des quotas et à la fixation des prix. Il faut aussi songer à la nécessité d'appliquer des critères de base identiques pour ce qui regarde la

regarde la représentation des divers groupes au sein des agences de commercialisation et la façon dont elles sont administrées.

4. Questions intéressant les offices de commercialisation de la Province :

Cette catégorie renferme des thèmes dont la variété montre que la Commission et les offices se soucient de se consulter. L'étude de ces questions est souvent importante pour la Commission qui en profite alors pour surveiller les activités des offices et pour se renseigner sur elles.

Par écrit ou à l'occasion des réunions, les offices demandent des approbations pour promouvoir un produit donné, ils signalent les problèmes que cela peut poser et s'interrogent sur les lignes directrices à énoncer en ce sens. Les offices cherchent en général à clarifier les règlements et à obtenir des précisions sur leurs pouvoirs respectifs; ils sollicitent la permission d'aller de l'avant dans tel ou tel dossier, ils demandent à la Commission de faire des démarches au niveau provincial ou national, ils réclament les pouvoirs nécessaires pour prélever des redevances sur les produits exportés ou vendus dans d'autres provinces aux termes de la Loi nationale sur la commercialisation des produits agricoles, ou encore ils cherchent à connaître l'opinion de la Commission sur diverses questions avant d'adopter une position ferme.

Ces échanges sont importants pour la Commission qui en profitent pour se tenir au courant des affaires générales des offices. Il est d'ailleurs déjà arrivé que la Commission convoque le secrétaire-administrateur ou un autre directeur d'un office donné pour se renseigner sur le contexte de telle ou telle question ou obtenir une vue d'ensemble des lignes directrices et des activités de l'office dont il s'agit. Certains commissaires se sont inquiétés du fait qu'ils n'étaient pas assez bien informés sur les offices et que les communications entre ces derniers et eux étaient insuffisantes; en conséquence, on a tenté en 1983 d'instituer une formule officielle suivant laquelle chaque office ou agence doit présenter un compte rendu annuel à la Commission.

En outre, la Commission demande des renseignements aux offices sur des questions ayant été soulevées par ses membres ou ayant été formulées par d'autres parties intéressées. Elle demande ainsi des détails sur des dossiers sur lesquels elle fait enquête.

5. Lois, arrêtés et questions juridiques :

La Loi sur la commercialisation des produits de ferme est la principale loi provinciale dont il est habituellement question, la Commission cherchant notamment à interpréter ou à modifier les règlements soit pour ses propres fins, soit au nom des offices relativement aux pouvoirs délégués. Il arrive aussi qu'on discute de la Loi canadienne sur les offices de commercialisation des produits de ferme, notamment quand il s'agit d'évaluer les effets des modifications proposées à ce niveau. Les autres lois du Nouveau-Brunswick dont il est question à l'occasion sont la Loi sur le classement des produits naturels, la Loi sur les offices locaux et les agences de commercialisation des produits de ferme, la Loi sur les compagnies et la Loi sur les enquêtes.

Jusqu'au début de 1979, tous les arrêtés des agences ou offices devaient être approuvés au préalable par la Commission pour satisfaire aux exigences des divers plans de commercialisation. Cependant, on a mis fin à cette pratique et abrogé le règlement pertinent, après qu'un avis juridique eut établi qu'il serait difficile pour la Commission d'entendre un appel contre un arrêté qu'elle aurait elle-même approuvé. La Commission n'intervient donc dans ce domaine que si, à son avis, un arrêté est mal rédigé ou dépasse les prérogatives de l'office intéressé. En pareil cas, elle demande à ce dernier de remplacer ou d'abroger l'arrêté. Il s'est produit un seul cas où un office, qui avait outrepassé ses pouvoirs en nommant des inspecteurs, dut aborger son arrêté; la Commission se chargea ensuite de faire les nominations.

La majorité des arrêtés rendus par la Commission même concernent les pouvoirs d'emprunt; d'autres portent sur le cautionnement, la nomination d'inspecteurs et la nécessité de fournir de l'information. Toutes les autres décisions sont prises sous forme de motions adoptées pendant les réunions et assemblées.

6. Établissement des prix, formules de calcul du coût de production, prix de la moulée :

La Commission s'est toujours beaucoup intéressée à la fixation des prix du poulet et des dindons, et par conséquent, aux formules de calcul du coût de production. Des transformateurs se sont souvent plaints et ont interjeté appel au sujet des augmentations de prix annoncées par les

offices, de sorte que la Commission a dû examiner soigneusement les mécanismes par lesquels les offices fixent les prix. Elle a ainsi tranché des appels et est devenue en quelque sorte l'autorité suprême en matière d'établissement des prix, car il lui a incombé de décider s'il y avait lieu de confirmer ou d'abroger les arrêtés des offices qui concernaient l'augmentation des prix.

Cette situation a résulté en grande partie du manque de consultation entre les deux parties, chacune ayant ses torts, et du fait que la Commission n'a pas réussi, malgré ses efforts, à instaurer des mécanismes de négociation satisfaisants.

La fixation du prix du poulet et du dindon n'est pas chose facile. Bien que ces deux produits soient régis par des plans de gestion de l'offre, les prix sont dictés par les forces du marché parce qu'il n'existe aucun programme d'écoulement des surplus et que rien n'empêche le mouvement des produits entre les provinces. En conséquence, les prix fixés par les offices en fonction du coût de production ne plairont pas aux transformateurs si ces derniers deviennent ou croit devenir moins aptes à soutenir la concurrence sur le marché. D'un autre côté, si les producteurs ne font pas de profits raisonnables, la viabilité de toute l'industrie provinciale est compromise. De plus, les deux transformateurs et les producteurs n'ont pas véritablement d'intérêts communs, les premiers étant en concurrence l'un avec l'autre sur le marché, et les seconds étant divisés en deux groupes géographiquement distincts approvisionnant des transformateurs différents.

Afin de favoriser le règlement de ces différends à la satisfaction de tous, la Commission ne devrait pas participer directement au processus d'établissement des prix, ni comme arbitre au sujet de la validité des divers éléments de calcul des prix, ni en tant qu'autorité décidant ultimement du prix qui sera demandé. La Commission aurait plutôt avantage à exercer son rôle de surveillance en s'assurant que des mécanismes valables sont mis en place pour amener les parties intéressées à se consulter et à négocier directement et, en cas d'échec, pour offrir aux adversaires accès à un conciliateur ou à un arbitre indépendant.

L'application de ce principe a donné de bons résultats relativement à la fixation du prix des pommes de terre de transformation vendues à contrat. La seule difficulté qui s'est faite jour dans le cas de cette

denrée s'est produite, comme nous l'avons déjà dit, quand l'Agence de la pomme de terre a invoqué ses pouvoirs pour tenter de fixer un prix minimum sur le marché libre. Les transformateurs ont alors fait appel, et la Commission a dû statuer sur le principe d'une telle démarche, et non sur le prix même.

La Commission s'est aussi intéressée à la vente au détail. Cela s'est produit quand l'Office de commercialisation de la pomme a signalé à la Commission qu'à son avis, le prix de détail des pommes du Nouveau-Brunswick était trop élevé. La Commission a donc décidé de demander l'opinion de certains détaillants à cet égard. Ceux-ci ont répondu que les prix en vigueur étaient justifiés, vu leurs frais d'exploitation et la durée de conservation relativement courte du produit. Les commissaires ont par la suite observé que le prix des pommes du Nouveau-Brunswick était descendu à un niveau plus acceptable et ils convinrent que leur enquête avait produit les résultats escomptés. C'est là un aspect légitime du rôle de la Commission à qui il incombe de protéger les intérêts des consommateurs.

Enfin, en 1980-1981, la Commission a dû statuer sur le prix de la moulée de volaille vendue aux producteurs. Cette question avait compliqué les discussions sur la fixation du prix du poulet, car les producteurs étaient obligés d'acheter leur moulée et leurs poussins des usines de transformation qu'ils approvisionnaient. Bien entendu, les producteurs soutinrent que, si les transformateurs refusaient de les consulter pour décider du prix de la moulée, ceux-ci n'avaient aucunement le droit d'exiger qu'on leur demande leur avis pour fixer le prix du poulet prêt à livrer. Les Offices de commercialisation du poulet et des dindons prièrent alors la Commission d'exercer les pouvoirs que lui confèrent les alinéas 3(1)(a) et 3(1)(b) de la Loi pour s'assurer que des écarts de prix et des pratiques commerciales équitables existaient dans tous les secteurs de l'industrie. Après avoir consulté le ministère de l'Agriculture, la Commission convint de faire exécuter une étude indépendante sur les prix de la moulée, sous la coupe du Ministère et sous la direction d'un comité de coordination qui comprendrait des représentants des parties intéressées. L'étude ne réussit pas à établir que les fabricants de moulée demandaient des prix trop élevés, mais à l'issue d'entretiens avec les fabricants, il fut convenu que les producteurs ne seraient plus tenus d'acheter leur moulée des usines de transformation.

C'est le seul cas que l'on connaisse dans l'histoire de la Commission où les producteurs ont officiellement contesté la valeur d'un des éléments du coût de production; il illustre bien l'ampleur des pouvoirs de surveillance que la Commission est autorisée à exercer.

7. Questions intéressant les offices et agences nationaux de commercialisation :

La Commission entretient des rapports avec les agences nationales (poulet, dindons et oeufs) surtout à la faveur des réunions où des documents sont signés, ou à l'occasion des assemblées mixtes des agences ou de leurs sous-comités; le président, le secrétaire, voire certains membres parfois, assistent à ces réunions. Tous les membres reçoivent par la suite des rapports sur ces assemblées et ils en discutent pendant leurs réunions régulières.

Les agences nationales doivent souvent consulter les offices provinciaux au sujet de questions d'intérêt national pour définir une position ferme à leur égard. Il arrive que ces offices demandent ensuite à se réunir à titre spécial avec des représentants d'une agence nationale ou du Conseil canadien de commercialisation des produits de ferme, afin de faire valoir les intérêts de la Province. La Commission est beaucoup plus efficace sur ce plan depuis la nomination d'un président à temps plein et la création de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés, au ministère de l'Agriculture, qui offre des services professionnels à la Commission.

La Commission a été saisie à deux reprises seulement de différends qui opposaient une agence provinciale et un organisme fédéral. Les conflits portaient respectivement sur la fixation du prix des oeufs extra-gros et sur le paiement de redevances; dans les deux cas, la Commission a ordonné à l'Office de commercialisation des oeufs du Nouveau-Brunswick de respecter les règlements nationaux.

8. Quotas, aux niveaux national et provincial :

Cette question intéresse directement les offices nationaux et provinciaux de commercialisation du poulet, des dindons et des oeufs. Nous la traitons à part pour montrer l'importance des efforts que la Commission y consacre expressément. Les affaires relatives aux quotas

représentent six pour cent seulement de tous les dossiers étudiés par la Commission, mais elles équivalent à plus de douze pour cent des cas reliés aux trois produits susmentionnés; ces chiffres sont relativement élevés si l'on considère qu'ils ne tiennent pas compte des plaintes ni des appels concernant les quotas.

En ce qui regarde les quotas, le rôle de la Commission consiste surtout à connaître les quantités accordées à la Province par les offices nationaux et la méthode que ceux-ci emploient pour calculer ces quantités. Ce rôle exige beaucoup de temps, car la Commission doit se réunir avec les représentants des offices, étudier la formule d'attribution des quotas supplémentaires, se renseigner sur la situation existant dans les autres provinces, préparer des exposés et assister à des réunions au niveau national. Si l'attribution des quotas suscite du mécontentement, la Commission doit parfois s'entretenir avec le ministre de l'Agriculture.

Dans le passé, la Commission s'est penchée sur les aspects suivants, relativement aux quotas :

- la production en sus des quotas et l'évaluation des sanctions par l'office provincial;
- le sous-emploi des quotas et la réattribution de la part non utilisée. Dans le cas du poulet, la Commission a ordonné à l'office de fixer le seuil d'utilisation à 95 p. 100 des quotas individuels de production;
- l'administration des quotas, de façon que les nouveaux venus puissent en obtenir;
- la modification des lignes directrices des offices relatives aux quotas (par exemple, l'emploi des quotas comme garantie de remboursement d'un emprunt);
- la répartition des quotas par l'Office de commercialisation du poulet entre les producteurs du nord et du sud de la Province;
- l'étude de la question complexe que constituent la valeur pécuniaire des quotas.

9. Lignes directrices de la Commission et généralités :

Par l'expression "lignes directrices de la Commission", on entend la méthode dont elle s'acquitte de ses responsabilités telles qu'elles sont énoncées dans la Loi sur la commercialisation des produits de

ferme. C'est une question rarement mentionnée explicitement dans les procès-verbaux des réunions, bien que les lignes directrices aient transpiré dans certaines des décisions prises. Voici la liste des éléments directement abordés aux réunions :

- des commissaires risquent de se trouver en situation de conflit d'intérêts quand ils votent sur certaines questions;
- le degré de surveillance à exercer sur le fonctionnement des offices;
- les mécanismes de négociation et d'appel;
- l'approbation des arrêtés des offices et leur publication dans la Gazette, avant leur entrée en vigueur;
- les moyens à prendre pour entretenir des rapports réguliers avec les offices.

Dans le passé, il semble bien que la Commission ait préféré surveiller de loin les activités des offices. Au cours des deux dernières années ou à peu près, elle a cependant exercé un contrôle plus serré, car de toute évidence, cela s'imposait.

Les autres questions internes qui ont retenu l'attention de la Commission étaient surtout de nature administrative ou concernaient la liaison générale avec le ministère de l'Agriculture.

10. Nominations :

Une tâche courante de la Commission consiste à nommer, quand on le lui demande, des inspecteurs parmi ses membres, conformément aux dispositions de la Loi, et des scrutateurs à l'occasion des plébiscites menés auprès des producteurs et quand il y a des élections au sein des offices. C'est aussi la Commission qui choisit et nomme les conciliateurs et les arbitres en cas de différends et qui approuve le choix des personnes que chaque partie propose pour composer les comités de négociation des prix des pommes de terre de traitement.

1.5 Conclusions

Depuis 1972, les offices et les agences de commercialisation des produits agricoles connaissent une expansion et une croissance rapides dans la Province. Cependant, depuis la création de la Commission de commercialisation des produits de ferme, en 1977, il est de plus en plus évident que le gouvernement doit surveiller le fonctionnement des

organes de commercialisation, conformément à l'intention de la loi, et fournir des services d'arbitrage et de conciliation aux divers participants du régime. Les responsabilités de la Commission sont donc toujours plus lourdes, et sa charge de travail est à l'avenant. Par ailleurs, depuis qu'elle existe, la Commission a dû apprendre à jouer son rôle, notamment en ce qui concerne l'élaboration et l'application des plans de gestion de l'offre, domaine où les connaissances étaient jusque-là quasi inexistantes.

La structure dont on a doté la Commission l'empêche énormément de bien jouer son rôle grandissant et de faire face aux conditions de plus en plus complexes du marché. Jusqu'à la nomination d'un président à temps plein en janvier 1983 puis à la mise en place d'un bureau, la Commission n'était rien d'autre qu'un comité fonctionnant à temps partiel et sans personnel; elle n'avait aucun service de soutien et dépendait entièrement du ministère de l'Agriculture à cet égard.

En raison de ces circonstances, la Commission ne possédait aucun service de recheches ou d'analyse; elle n'a pu constituer ni tenir à jour des dossiers essentiels, ni rassembler des documents de référence vitaux; il lui a été impossible d'établir des rapports réguliers et valables avec les offices de commercialisation, et elle n'a pas été en mesure de prévoir les tendances ni d'élaborer des principes et des critères communs relativement à la mise en application des plans de commercialisation. C'est pourquoi la Commission a dû se contenter de réagir aux événements plutôt que de chercher activement à influer sur l'évolution des systèmes de commercialisation. Qui plus est, comme la Commission ne fonctionnait qu'à temps partiel et qu'elle était privée des installations administratives les plus élémentaires, avant 1983, le président et le secrétaire-administrateur devaient exécuter la plupart des travaux de façon informelle pour permettre à la Commission de s'acquitter de ses responsabilités.

Autre élément négatif, la Commission et le ministère de l'Agriculture sont étroitement liés, au point que sans ce dernier, elle ne peut pas fonctionner. À l'heure actuelle, la Commission obtient tout son appui professionnel de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés, et ses frais d'exploitation sont intégrés à divers chefs de dépense du budget du Ministère. D'après son mandat, il est clair que la Commission devrait être un organe indépendant maître de

son personnel et de son budget. Le fait qu'elle soit directement reliée au ministère de l'Agriculture, dont le rôle est de servir le secteur agricole, laisse supposer un certain parti pris de sa part, ce qui va à l'encontre de son rôle, car elle est censée offrir des services impartiaux de surveillance et de réglementation à toutes les parties touchées par la commercialisation.

Nous concluons donc, en définitive, que la structure actuelle de la Commission laisse à désirer et ne lui permet pas de remplir comme il se doit les fonctions lui incombant. Par ailleurs, comme elle est un organe gouvernemental, elle ne devrait pas participer directement à l'établissement des prix des produits. Il lui appartient d'élaborer des principes et des critères communs relativement à la mise en application de tous les plans de commercialisation, et elle doit se soucier davantage de promouvoir les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national.

1.6 Recommandations

1) Il est recommandé de modifier la structure de la Commission pour lui permettre de bien s'acquitter de ses fonctions et de ses responsabilités plus vastes.
2) Il est recommandé que la Commission n'intervienne pas directement dans l'établissement des prix des produits, et d'instituer plutôt un tribunal d'appel indépendant.
3) Il est recommandé que la Commission énonce des principes et des critères communs qui porteraient sur la fixation des prix et sur la gestion des quotas et qui seraient intégrés à tous les plans de commercialisation. (Voir le détail des recommandations dans le Rapport II).
4) Il est recommandé que la Commission s'efforce davantage de promouvoir les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national.
5) Il est recommandé de mettre à la disposition de toutes les commissions un secrétariat commun qui comprendrait le personnel existant et qui ferait appel aux ressources du secteur privé, le cas échéant.
6) Il est recommandé que la Commission devienne une administration indépendante relevant directement du ministre de l'Agriculture.

CHAPITRE 2

LA COMMISSION DES PRODUITS LAITIERS DU NOUVEAU-BRUNSWICK

2.1 Renseignements historiques

L'industrie laitière est très complexe et elle a subi de nombreux changements au cours des cinquante dernières années. Pendant cette période, deux crises importantes se sont produites, et dans les deux cas, le gouvernement est intervenu à la demande de l'industrie.

Le marché fut plongé dans le chaos au début des années trente par suite de la récession. En 1934, une délégation de la Farmers' and Dairymen's Association se rendit voir le ministre de l'Agriculture et demanda que le gouvernement promulgue immédiatement une loi sur la réglementation du lait. L'État agit sans tarder et, comme le temps pressait, on rédigea un projet de loi à partir de la loi manitobaine (la première en son genre au Canada) qu'on adapta au contexte du Nouveau-Brunswick. Le projet fut présenté à la session de 1935 du Parlement provincial, et il fut adopté avec l'assentiment de toute la Chambre. La Loi sur les produits laitiers reçut la sanction royale le 14 avril 1935 et elle permit bientôt de rétablir un certain ordre dans l'industrie en régissant l'établissement des prix et en favorisant une commercialisation organisée.

La deuxième crise eut lieu plus graduellement au cours des années soixante, quand l'industrie connut un sérieux déclin; il devint alors évident que les lois et les mécanismes qui avaient produit les résultats escomptés dans le passé étaient désormais dépassés par l'évolution des temps. Le gouvernement de l'époque promulgua donc un décret en conseil le 6 mai 1970, qui créait une commission royale dès lors chargée de mener une enquête approfondie sur l'industrie laitière de la Province en étudiant plus particulièrement ce qui concernait la production, le traitement, la distribution du lait et la mise en commun du lait, les efforts de promotion et les modifications ayant été apportées à la Loi sur les produits laitiers.

La Commission se rendit vite compte que le gouvernement devait envisager d'apporter à la loi les changements que l'industrie réclamait de toute urgence. Elle déposa donc un rapport provisoire en décembre

1970 pour présenter clairement les domaines où, à ce stade de l'enquête, elle pensait que la Commission des produits laitiers devait sans tarder exercer des pouvoirs bien définis. Le Parlement examina les propositions pertinentes, et les modifications appropriées visant la Loi sur les produits laitiers furent approuvées en 1971.

La Commission royale déposa son rapport final en mai 1971; c'était un volumineux document qui abordait tous les aspects de l'industrie et comprenait de nombreuses recommandations. À peu près toutes celles qui visaient la Commission des produits laitiers et la commercialisation du lait ont depuis été mises en application (voir le Tableau 3). La plus importante conséquence des recommandations a été la création de l'Office de commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick, en 1973, aux termes des nouvelles dispositions de la Loi sur les produits laitiers.

TABLEAU 3

MISE EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'INDUSTRIE LAITIÈRE

Thème	Nombre de recommandations	Recommandations mises en application
Structure/Installations de la C.P.L.	4	4
Contrôle de la qualité du lait	6	3½
Quotas de production (lait)	3	3
Mise en commun et régions du marché	5	5
Promotion et publicité	4	4
Distribution du lait de consommation (lait liquide)	10	5
Lait industriel	4	4

2.2 Structure administrative

La Commission est dûment constituée en corporation, et depuis 1981, elle comprend six membres qui sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil; il y a :

- un représentant de l'Office de commercialisation du lait;
- un représentant de l'Association des exploitants de laiteries;
- un représentant des consommateurs (depuis que la Loi a été modifiée en 1981);

- trois membres non associés de façon active à l'industrie laitière (dont le président et le vice-président).

Trois membres de la Commission constituent le quorum. Tous les membres de la Commission remplissent leurs fonctions à temps partiel. Le secrétaire-administrateur et les autres membres du personnel travaillant pour la Commission (voir la liste ci-dessous) sont des employés à temps plein du ministère de l'Agriculture.

Gestion/Administration :	Secrétaire-administrateur	- 1
	Agent exécutif	- 1
	Vérificateur	- 1
	Secrétaires	- 2
Inspection :	Surveillant	- 1
	Inspecteurs itinérants	- 4
Laboratoires :	Surveillant	- 1
	Techniciens	- 6

2.3 Pouvoirs de la Commission en vertu de la Loi

La Loi, telle qu'elle a été refondue le 1er septembre 1976, accorde les pouvoirs suivants à la Commission (Extrait de l'article 4) :

1) "réaliser l'objet de la présente loi, soit la création et le maintien de conditions de commercialisation dont bénéficient à la fois le commerce des produits laitiers et le grand public;
2) examiner et étudier la situation de l'industrie laitière et du commerce des produits laitiers;
3) établir ou prescrire dans la province, ou dans le périmètre d'une région qu'elle peut désigner, un prix ou un barème des prix à acquitter pour le lait, la crème, la matière grasse du beurre, ou pour une ou plusieurs de leurs qualités;
4) surveiller, contrôler et réglementer l'achat, le transport, la manipulation, la transformation, la préparation, le stockage, la livraison, la vente et la distribution du lait et de la crème, ainsi que l'entretien et le ramassage des récipients de lait et de crème;
5) approuver, si elle le juge utile, tout accord relatif au prix du lait ou de la crème conclu dans la province entre des personnes qui exercent le commerce des produits laitiers;
6) fixer les tarifs et les prix, ou les tarifs et les prix maximums et minimums que tout transporteur est autorisé à demander pour le

transport du lait et de la crème, ainsi que les horaires qu'il doit observer et les services qu'il doit fournir;

7) exiger des transporteurs qu'ils produisent des déclarations, des rapports et d'autres données;

8) prescrire et définir les droits, privilèges, obligations et responsabilités des transporteurs, expéditeurs et destinataires relativement au transport du lait et de la crème;

9) arbitrer, concilier et régler les différends entre producteurs, consommateurs, exploitants de laiterie, laitiers et transporteurs, qui sont employés par l'industrie du lait et de la crème;

10) désigner les proportions de lait et de crème pour lesquelles il faut payer chaque prix lorsque les prix du lait varient selon l'usage qui en est fait;

11) réglementer la fabrication, la transformation, la distribution ou la vente du lait reconstitué;

12) coopérer avec un office ou une agence de commercialisation du Canada, ou d'une province quelconque du Canada, dans le but de commercialiser le lait;

13) spécifier les modalités et conditions d'obtention d'une licence ou d'un permis et les droits à acquitter à cette fin;

14) indiquer les livres de comptabilité et les registres qui doivent être tenus et les rapports qui doivent être faits par tout producteur, distributeur, exploitant de laiterie ou transporteur, relativement au lait et à la crème;

15) enjoindre aux personnes qui fournissent, distribuent, transportent, transofrment, gardent pour la vente ou vendent le lait et la crème de communiquer à la Commission des renseignements sur la vente de ces produits;

16) empêcher les exploitants de laiteries d'arrêter leurs achats de lait aux producteurs et vice-versa, sans l'autorisation de la Commission;

17) prescrire les modalités et conditions selon lesquelles le lait peut être produit, reçu, manipulé, transporté, stocké, livré, fourni, transformé, gardé pour la vente ou vendu, et prescrire la méthode servant à déterminer sa teneur en matière grasse ou en tout autre élément du lait ou de la crème;

18) assurer la commercialisation du lait et de la crème par la commission ou par son entremise et fixer, imposer et percevoir les frais de service pour couvrir les dépenses de commercialisation;
19) enjoindre à toute personne qui produit du lait et de la crème de vendre le lait et la crème à la Commission ou par son entremise et interdire à toute personne de faire commercialiser le lait et la crème autrement que par la Commission;
20) percevoir l'argent dû pour le lait et la crème commercialisés par la Commission ou par son entremise, et recouvrer l'argent ainsi dû devant tout tribunal compétent;
21) diriger la mise en commun pour la distribution de l'argent reçu provenant de la vente du lait et de la crème et, après la déduction des dépenses, distribuer le reste de l'argent de manière que le versement effectué à chaque personne ayant droit à une part soit basé sur le montant, la catégorie, la variété et la qualité du lait et de la crème qu'elle a livrés."

En outre, la Commission est investie des pouvoirs que la Loi sur les enquêtes confère aux commissaires lorsqu'ils mènent une enquête sur des produits laitiers.

Depuis que la Loi a été refondue en septembre 1976, elle a subi de légères modifications.

2.4 Rôle et activités de surveillance de la Commission des produits laitiers

Nous avons passé en revue les activités menées par la Commission de 1979 à 1983, en analysant les procès-verbaux des réunions, en examinant les lois pertinentes et en discutant avec le personnel des services administratifs.

La Commission s'est réunie onze fois par année en moyenne; toutes les assemblées ont duré au moins une journée, mais quatre se sont prolongées le lendemain du premier jour. Par ailleurs, il a été nécessaire de convoquer une ou deux conférences téléphoniques ou réunions spéciales par année. Il importe de mentionner qu'aux réunions régulières, des délégations ou des particuliers que la Commission avait priés de se présenter devant elle ou qui avaient demandé à être présents ont exprimé diverses opinions. En moyenne, dix-huit groupes ou personnes témoignent ainsi devant la Commission chaque année; ils représentent normalement l'Office

de commercialisation du lait, l'Association des exploitants de laiterie, des exploitants de laiterie, des laitiers et des producteurs de lait (voir le Tableau 4).

Nous avons réparti en dix catégories (voir le Tableau 5) les questions abordées aux réunions et nous les avons énumérées par ordre d'importance décroissant, en fonction du nombre d'articles inscrits à l'ordre du jour, ce qui ne donne pas nécessairement une idée exacte du temps ayant été consacré à chacune. Dans les pages suivantes, nous parlons de ces catégories qui montrent bien le rôle et les activités de la Commission en matière de surveillance et de réglementation.

1. Qualité du lait et mesure des volumes :

Voici les principaux éléments entrant dans cette catégorie :

- analyse des objectifs relatifs à la qualité du lait et des systèmes de contrôle mis en place à cet égard;
- problèmes de qualité décelés par les laboratoires dans les fermes et les citernes de l'O.C.L.;
- résultats des inspections menées dans les fermes et les usines, et surveillance permanente des cas problèmes;
- analyse régulière des données sur la composition du lait dans les usines (matières grasses du beurre, aucun ajout d'eau, etc.);
- prélèvement d'échantillons et contrôles spéciaux faits à la demande d'autres organismes (par exemple, au sujet des radiations - Énergie N.-B.);
- modernisation des techniques et du matériel de laboratoire;
- problèmes que pose le prélèvement d'échantillons par les chauffeurs des camions-citernes;
- réunions avec des producteurs et des exploitants de laiterie pour discuter de ce qui peut causer les problèmes de qualité, des mesures rectificatrices à prendre et, s'il le faut, du retrait provisoire d'un permis jusqu'à amélioration de qualité;
- mise sur pied d'un régime de sanctions pécuniaires relativement aux infractions touchant la qualité, pour remplacer le retrait provisoire des permis;
- problèmes techniques que pose la mesure des volumes de lait (jauges et mètres, par exemple).

Maintenir et améliorer la qualité du lait, voilà les deux principales préoccupations de la Commission. Ce sont des aspects auxquels on accorde beaucoup d'attention, et toutes les infractions commises sur ce plan sont portées à la connaissance de la Commission qui statue sur chaque cas. Dans l'exécution de cette tâche, elle compte sur l'appui et l'efficacité des laboratoires et des inspecteurs itinérants.

TABLEAU 4

NOMBRE DE CAS PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DES PRODUITS LAITIERS

	1979	1980	1981	1982	1983
Office de commercialisation du lait	5	6	3	4	3
Association des exploitants de laiterie	4	3	4	1	1
Exploitants de laiterie/Laitiers	5	10	5	2	6
Producteurs	5	3	5	4	2
Autres	2	1	2	2	3
TOTAL	21	23	19	13	15

TABLEAU 5

CATÉGORIES DE QUESTIONS TRAITÉES PAR LA C.P.L.

PAR ORDRE D'IMPORTANCE

CATÉGORIE	POURCENTAGE
1. Qualité du lait et mesure des volumes	14,9
2. Permis	13,3
3. Fixation des prix	12,1
4. Questions concernant les exploitants de laiterie et les laitiers	11,9
5. Lois, arrêtés et questions juridiques	9,9
6. Lignes directrices de la C.P.L. et de l'O.C.L., et généralités	7,6
7. Questions financières	6,8
8. Produits et traitement (transformation)	6,5
9. Plaintes et appels	5,0
10. Lignes directrices et réunions nationales	4,0
Divers	8,0
TOTAL	100,0 %

1. Qualité du lait et mesure des volumes :

À l'heure actuelle, la Commission a tous les pouvoirs voulus pour contrôler la qualité du lait depuis la ferme jusqu'à l'usine. Jusqu'à ce stade, la qualité est bonne, car la Commission supervise entièrement l'inspection des fermes, l'échantillonnage du lait à la ferme, la délivrance des permis aux producteurs et aux transporteurs, et l'imposition de sanctions en cas d'infraction. Cependant, la Commission n'est pas autorisée à contrôler la qualité du lait entre le moment de son arrivée à l'usine et celui où les consommateurs l'achètent chez les détaillants. Il arrive que le lait quittant l'usine soit de moins bonne qualité qu'au moment où il y a été livré. À ce stade du traitement du lait, la seule responsabilité de la Commission consiste à faire respecter les normes de composition du produit.

2. Permis :

C'est la Commission qui délivre les permis aux usines laitières, aux producteurs, aux exploitants de laiterie, aux laitiers, aux préposés au classement du lait en citerne, aux transporteurs et aux détaillants. Cette activité est étroitement reliée au contrôle de la qualité, et c'est pourquoi la Commission délivre, révoque temporairement ou annule les permis en se fiant surtout à l'information qu'elle obtient des services d'inspection et des laboratoires.

En fait, la Commission a délégué au secrétaire-administrateur le pouvoir de délivrer tous les permis, sauf ceux des exploitants et des laitiers, car c'est en réalité affaire de routine. Ainsi, les permis des producteurs sont renouvelés chaque année à partir d'une liste fournie par l'O.C.L., car des contrôles réguliers permettent aux autorités de savoir si les locaux et la qualité du lait de tel ou tel producteur satisfont aux normes établies.

Pour les deux raisons énoncées ci-après, la Commission a délivré elle-même les permis d'exploitant et de laitier, bien que ce soit aussi une transaction relativement courante :

1) Avant le 1er avril 1983, la Province était divisée en 21 régions, et les laiteries se faisaient concurrence pour pénétrer le marché dans des régions où elles n'étaient pas autorisées à vendre leurs produits.

2) La Commission peut ainsi surveiller l'absorption de petites laiteries par de plus grandes, les fusions de sociétés ou les mutations.

Cependant, comme il n'y a plus maintenant que deux régions et que cette division du territoire ne suscite aucune controverse, le premier motif invoqué ci-dessus n'a plus de fondement, et le secrétaire-administrateur devrait donc avoir aussi le pouvoir de renouveler la plupart des permis d'exploitant et de laitier. Par ailleurs, la Commission devrait continuer d'approuver directement les affaires constituant le deuxième motif, y compris toute demande visant l'obtention de nouveaux permis.

La question des permis vient au deuxième rang des catégories en raison du nombre élevé des permis délivrés et renouvelés, mais en réalité, la Commission consacre peu de temps à ces transactions, sauf s'il lui faut envisager de refuser ou de révoquer temporairement un permis (d'habitude, parce que les normes de qualité n'ont pas été respectées); en pareil cas, elle doit ensuite entendre les appels auxquels ses décisions risquent de donner lieu.

Les pouvoirs qu'exercent la Commission relativement à la délivrance des permis sont importants, car ils lui permettent de faire respecter les règlements et les arrêtés visant la qualité du lait et les pratiques commerciales des exploitants de laiterie et des laitiers. La Commission jouait aussi un rôle semblable à l'égard de la fixation des prix de gros et de détail du lait, avant qu'elle renonce à ses pouvoirs sur ce plan.

3. Fixation des prix :

Avant le 1er avril 1983, la Commission fixait le prix du lait des catégories 1 et 2 que pouvaient demander les producteurs, les grossistes et les détaillants, mais après cette date, le nombre des régions du marché fut réduit, et la Commission cessa d'établir les prix de gros et de détail pour favoriser une plus grande concurrence sur le marché.

Le seuls prix que fixe maintenant la Commission sont ceux que les exploitants paient à l'O.C.L. pour la crème et le lait de consommation. La Commission envisage de modifier les prix quand l'O.C.L. présente une demande en ce sens, et elle prend alors en considération les intérêts de toutes les parties. Le processus comporte toutes les

démarches suivantes, ou certaines d'entre elles :

- évaluer les positions respectives et entendre le point de vue de l'O.C.L. et de l'Association des exploitants de laiterie;
- examiner le bien-fondé de la formule de calcul du coût de production et les conséquences de son application;
- passer en revue les prix de détail demandés sur le marché;
- songer à la réaction du public, l'évaluer après coup et prévoir aussi les effets possibles sur le volume des ventes de lait;
- entendre des appels suscités par le refus d'augmenter les prix ou, au contraire, par la décision de les hausser.

La Commission a mené de nombreuses discussions et consulté bien des experts avant de renoncer à ses pouvoirs de cette manière. Elle s'est trouvée dès lors à moins régir la commercialisation des produits vendus en gros et au détail. Cette nouvelle orientation visait à favoriser le consommateur et à simplifier le rôle de la Commission qui n'avait plus dès lors à intervenir à l'étape la plus délicate de la fixation des prix. Malgré tout, la Commission continue de surveiller l'évolution des prix de détail et des pratiques commerciales pour protéger le public et l'industrie, et il est certain qu'elle interviendrait si des excès se produisaient.

Jusqu'à récemment, il incombait à l'O.C.L. de fixer le prix des produits laitiers fabriqués des catégories 3 (crème glacée), 4 (produits de fantaisie), 5 (fromage cheddar) et 6 (beurre et lait en poudre). Mais il y a peu de temps, cette responsabilité a été confiée à la Commission des produits laitiers, aux termes de la Loi sur les produits laitiers.

4. Questions intéressant les exploitants de laiterie et les laitiers :

Ces questions concernent les pratiques commerciales et les méthodes de commercialisation employées par les exploitants et les laitiers. Elles se rapportent notamment à la violation des règlements portant en particulier sur le prix des produits et leur contenu en matières grasses, aux régions du marché, aux changements de fournisseurs et aux escomptes consentis, aux emballages et aux contenants, aux marques de fabrique et aux étiquettes. À bien des égards, c'est l'industrie elle-même qui est la mieux placée pour faire respecter la

loi, car les entreprises n'hésitent pas à dénoncer aussitôt leurs concurrents qui, supposément, enfreignent les règlements. Mais les membres de la Commission surveillent toujours l'évolution des choses soit en intervenant personnellement, soit en recourant au vérificateur, aux laboratoires ou aux inspecteurs itinérants.

Les changements apportés aux lignes directrices relatives à la fixation des prix et aux régions du marché réduiront le nombre de différends entre les exploitants et les laitiers, mais comme la concurrence se fera de plus en plus vive, d'autres aspects risquent de prendre de l'importance, et la Commission devra donc rester vigilante.

5. Lois, arrêtés et questions juridiques :

Sous ces rapports, la Commission intervient :

- Pour interpréter ou faire modifier la Loi sur la commercialisation des produits de ferme et la Loi sur les produits laitiers plus particulièrement, mais aussi la Loi sur les offices locaux et les agences de commercialiation des produits de ferme et la Loi sur le classement des produits naturels. La Commission peut agir en ce sens de son propre chef ou à la demande de l'O.C.L.
- Pour modifier ou abroger des arrêtés, ou encore en présenter de nouveaux. La plupart du temps, en fait, la Commission promulgue de nouveaux arrêtés en en abrogeant d'autres, ce faisant. Au cours des cinq dernières années, la Commission a en moyenne approuvé douze arrêtés par année, et ils portaient presque tous sur des changements de prix.
- Quand elle offre son opinion à l'O.C.L. à la demande de ce dernier, au sujet du pouvoir qu'il a d'adopter un arrêté visant certaines conditions, et quand il y a lieu de discuter de nouveaux arrêtés promulgués par l'O.C.L. Jusqu'à il y a quatre ans, la Commission approuvait au préalable les arrêtés de l'Office, mais on a mis fin à cette pratique après qu'un avis juridique eut établi qu'il serait difficile pour la Commission d'entendre un appel contre un arrêté qu'elle aurait elle-même approuvé.
- Quand on lui demande d'étudier des avis juridiques sur les questions susmentionnées, notamment s'il s'agit de modifications qu'on envisage d'apporter à une loi.

Les lois sur l'industrie laitière sont confuses et remplies d'anomalies, et c'est ce qui complique le plus la tâche de la Commission. Bien que les organismes intéressés aient déployé des efforts considérables pour clarifier les lois, les autorités juridiques ont été incapables de trouver une solution satisfaisante au problème. Il semble bien qu'il faudra réécrire complètement et refondre les deux principales lois régissant l'industrie laitière.

Il arrive aussi que la Commission demande des avis juridiques sur d'autres questions telles que l'interprétation des pouvoirs délégués à l'O.C.L., sur certains litiges ou encore sur des appels.

Il est intéressant de noter ici qu'au 1er avril 1984, soit près de cinquante ans après la fondation de la Commission des produits laitiers, seulement quinze arrêtés de celle-ci sont en vigueur. Cela atteste l'efficacité de son administration. Par ailleurs, il y a à l'heure actuelle sept arrêtés de l'Office de commercialisation du lait ont force de loi.

6. Lignes directrices de la C.P.L. et de l'O.C.L., et généralités :

La Commission examine régulièrement ses lignes directrices portant sur des éléments précis, comme elle l'a fait au sujet des prix et de la division des régions du marché. Il lui arrive aussi de passer en revue ses politiques et ses objectifs d'ensemble pour se tenir au fait de l'évolution de l'industrie et exercer son rôle en fonction de cette évolution. Il lui incombe en outre de s'occuper de certaines questions internes telles que celles concernant le budget, le calendrier des réunions, etc.

La Commission se tient au courant des lignes directrices et des activités de l'O.C.L., notamment grâce aux comptes rendus du commissaire représentant les producteurs de lait sur les diverses réunions de l'O.C.L. Elle rencontre aussi les directeurs de l'Office, soit à la demande de ce dernier, soit de son propre chef. Ces réunions portent parfois sur les quotas et plus particulièrement sur le partage du marché. Grâce à cette formule, les deux organismes sont généralement bien informés, mais la direction de l'Office n'accepte pas toujours les opinions ou les avis de la Commission.

Les affaires concernant l'Office de commercialisation de la crème tombent aussi dans cette catégorie, mais elles sont peu nombreuses

car ce dernier a à toutes fins pratiques cessé d'exister. L'Office relève de la Commission en raison des pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu de la Loi sur les produits laitiers; cependant, et c'est là une autre singularité des lois applicables, la Commission n'a rien à dire sur l'usage qu'on fait de la crème. Comme la production de crème a baissé et que l'Office fonctionne très au ralenti, il y aurait avantage à le dissoudre et à en confier les responsabilités à l'O.C.L., à condition qu'il mette sur pied un comité consultatif pour la crème.

7. Questions financières :

En matière financière, la Commission s'occupe surtout de contrôler la catégorisation du lait, les délais de livraison, les pertes dans les usines et l'utilisation qui est faite de ces dernières, et partant, les paiements faits à l'O.C.L. par les exploitants de laiterie pour le lait cru. C'est là un aspect qui pourrait soulever des controverses, en raison surtout des problèmes constants auxquels donne lieu la mesure des volumes de lait en vrac; la Commission joue donc un rôle important à cet égard, car elle fournit des services indépendants et impartiaux à l'industrie. Cette formule donne de bons résultats, et il est rare que l'Office et les exploitants contestent les décisions de la Commission en matière de contrôle et de vérification.

La Commission se penche aussi sur d'autres questions financières, dont les suivantes : les cautionnements exigés, l'approbation des emprunts, l'examen des états financiers de l'O.C.L., la caisse d'insolvabilité (pour protéger l'O.C.L. contre les défauts de paiement des exploitants de laiterie), les paiements en retard et le taux d'intérêt exigible, et le paiement des dettes en souffrance des laiteries. Ce dernier point a nécessité de nombreuses démarches de la part de la Commission quand la Capital Cooperative a déclaré faillite; cette situation a d'ailleurs entraîné la modification des lois relativement à la caisse d'insolvabilité.

8. Produits laitiers et transformation (traitement) :

La Commission s'est surtout penchée sur la possibilité de produire du lait stérilisé à des chaleurs très élevées dans la Province. C'est ainsi qu'elle a autorisé la création de la Dairytown Products Ltd. et qu'elle a été mêlé aux problèmes et à la controverse que cela a

suscités. Ce dossier mis à part, la Commission s'intéresse habituellement à la transformation et à la commercialisation de nouveaux produits tels que les pâtes à tartiner à base de lait, le lait au chocolat et "Super 2"; elle étudie aussi les demandes visant la commercialisation de produits venant d'en dehors de la Province, tels que le lait ontarien stérilisé à très haute température.

9. Plaintes, appels et audiences :

Il y a deux catégories de plaintes et d'appels : ceux ayant pour objet des décisions ou des arrêtés de la Commission, et ceux dénonçant l'O.C.L. et les exploitants de laiterie. Ceux de la première catégorie sont directs et sont en général déposés par des personnes contestant la décision de la Commission de leur retirer temporairement leur permis ou de le leur refuser parce qu'elles ne satisfont pas aux normes de qualité applicables aux locaux ou au lait; il arrive aussi que l'O.C.L. et l'Association des exploitants de laiterie s'opposent à la décision d'augmenter ou de ne pas augmenter le prix de telle ou telle denrée et, dans le passé, au calcul suivant lequel leur part relative du prix demandé leur était accordée.

Les appels et les plaintes de la deuxième catégorie auraient souvent dû être réglés par l'O.C.L. ou l'exploitant intéressé; la Commission s'occupe alors d'indiquer la procédure appropriée au plaignant. Malgré tout, la Commission porte toujours la plainte à l'attention de l'O.C.L. ou de l'entreprise visée, et s'il s'agit de l'O.C.L., elle offre parfois son opinion sur l'objet du litige. Souvent, les problèmes se règlent à ce niveau, mais certains sont tout de même présentés à la Commission. Les deux parties sont alors convoquées devant la Commission, qui peut statuer à ce moment-là sur le litige ou demander d'autres renseignements et convoquer une deuxième réunion avant de prendre une décision. Très rares ont été les cas où la Commission a jugé utile de tenir une audience officielle sur le litige.

10. Lignes directrices et réunions nationales :

Jusqu'à récemment, un commissaire siégeait au Comité de gestion de l'offre du lait, qui relève de la Commission canadienne du lait (C.C.L.), et tenait donc la C.P.L. au courant de l'évolution des choses au niveau national. Depuis sa retraite cependant, cette personne n'a

pas été remplacée; il n'est d'ailleurs pas nécessaire que son successeur soit un membre de la C.P.L. En outre, des commissaires et des membres du personnel administratif assistent aux conférences nationales de la C.C.L., de la Fédération canadienne des producteurs de lait et d'autres organismes, dont l'Atlantic Dairy Council.

Parmi les autres questions courantes dont la Commission s'occupe, mentionnons le prix national de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre, prix que la C.C.L. communique par télégramme; la C.P.L. doit alors promulguer un arrêté pour annuler l'ancien prix et annoncer le nouveau.

11. Divers :

Cette catégorie comprend toutes les questions non traitées ailleurs. Le transport du lait représente le seul thème d'importance qu'il convient de mentionner ici, en raison du peu de fois où il a été abordé par la Commission; cela montre que cette dernière s'est bien acquittées de ses responsabilités à cet égard.

2.5 Conclusions :

Il est évident que la Commission des produits laitiers s'est acquittée de ses responsabilités avec efficacité, diligence et impartialité. Elle se préoccupe de mettre régulièrement à jour ses lignes directrices et ses règlements et d'examiner ses activités; par ailleurs, les rapports quotidiens qu'elle entretient avec l'industrie lui permettent de se tenir au courant de l'évolution des choses et de pressentir tout problème risquant de survenir. Malgré tout, la Commission pourrait améliorer certains de ses modes de contrôle et de surveillance relativement à la commercialisation du lait et des produits laitiers.

À l'heure actuelle, un secteur ne relève pas de la Commission, parce qu'il est régi par la Loi sur l'industrie laitière et non par la Loi sur les produits laitiers. En effet, la Commission n'exerce aucun contrôle sur la qualité du lait entre le moment où il est livré à l'usine et celui où il est offert aux consommateurs. C'est pourquoi la qualité des produits vendus au détail est inférieure à ce qu'elle devrait être, ce qui annule en partie les bons résultats atteints au niveau primaire. Par ailleurs, la Commission n'a pas le pouvoir de contrôler la

transformation ni la qualité des produits laitiers fabriqués, ni la délivrance des permis au personnel des usines laitières, bien qu'il lui incombe d'accorder les permis aux usines mêmes. Même si les membres du personnel de la Commission, agissant en cela en tant qu'employés du ministère de l'Agriculture, se chargent de certaines fonctions à cet égard et que des cadres du Ministère s'en occupent un peu eux aussi, il reste une "zone grise" qui n'est contrôlée par personne de sorte qu'un secteur de l'industrie n'est assujetti à aucune surveillance satisfaisante.

Par ailleurs, il y a un certain recoupement entre la Loi sur les produits laitiers et la Loi sur l'industrie laitière, qui présentent en outre des ambiguïtés, et cette dernière aurait due être révisée il y a fort longtemps. Ces conditions compliquent la situation décrite ci-dessus et d'autres réalités encore. En raison de tout cela, les pouvoirs et les responsabilités de la Commission ne sont pas clairs du tout à certains égards.

Autre réalité que les procès-verbaux des réunions mettent en lumière, la Commission intervient avec méticulosité dans de nombreux secteurs qu'il serait préférable de laisser aux services administratifs. Mentionnons entre autres le contrôle de la qualité, la délivrance des permis, et les rapports entre les exploitants de laiterie et les laitiers. Dans le passé, cette surveillance attentive de la part de la Commission était sans doute nécessaire, mais les circonstances ont changé, de sorte que la Commission devrait maintenant consacrer son temps et ses efforts à l'étude des questions plus importantes intéressant les lignes directrices et son rôle de surveillance.

En revanche, il est évident que la Commission s'est peu intéressée aux questions fédérales et à la position de la Province dans l'industrie laitière nationale. Dans le passé, le Nouveau-Brunswick n'a pas eu grand-chose à apporter au niveau national, vu la stagnation de son industrie laitière et l'existence d'un partage des quotas excédentaires jusqu'en 1981. Mais cette conjoncture a elle aussi changé considérablement avec la revitalisation du secteur primaire par suite des activités de l'O.C.L., de l'expansion de l'industrie de transformation et, partant, de l'accroissement de la demande de lait "industriel". Plus récemment, c'est surtout l'O.C.L. qui est intervenu au niveau national;

or, cela aurait plutôt dû être un des principaux rôles de la Commission qui aurait en cela oeuvré de concert avec l'Office.

L'analyse globale de tous ces facteurs nous amène donc aux conclusions suivantes :

1) Le rôle de la Commission a beaucoup changé au cours de la dernière décennie, et il est donc nécessaire de réorienter ses activités en :
   - confiant toutes les affaires courantes à un organe administratif (par exemple, le ministère de l'Agriculture);
   - faisant valoir davantage les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national;
   - surveillant davantage les opérations de l'O.C.L. et les rapports s'établissant entre les exploitants de laiterie et l'Office.
2) Il faudrait confier à une seule administration, soit à la Commission, soit au ministère de l'Agriculture, la responsabilité de contrôler la qualité du lait depuis le moment de la traite jusqu'à celui où il est offert aux consommateurs.
3) Il faut absolument repenser toute la législation concernant les produits laitiers et l'industrie laitière; il faut faire plus que mettre à jour ou clarifier les lois existantes, et les refondre complètement soit dans le cadre de la Loi sur les produits laitiers, soit dans celui de la Loi sur l'industrie laitière, et abroger celle des deux qu'on n'aura pas retenue.

La Commission doit aussi s'interroger sur l'avenir de l'Office de commercialisation de la crème. Comme ce dernier n'existe plus que sur papier à toutes fins pratiques, il y aurait lieu de le dissoudre et d'en confier les responsabilités à un "Comité consultatif pour la crème", qui relèverait de l'O.C.L. De concert avec ce dernier et le ministère de l'Agriculture, la Commission aurait avantage à dresser un plan de prévoyance pour commercialiser la crème (ou entreprendre toute autre action appropriée), au cas où la production baisserait tellement qu'il ne serait plus rentable pour l'une des deux laiteries de continuer à fabriquer du beurre, ou que les frais de ramassage et les subventions provinciales de transport de la crème atteindraient dès lors un seuil prohibitif.

Enfin, il y a lieu d'examiner la composition de la Commission. La Loi stipule qu'elle doit compter entre autres "un membre représentant l'Association des exploitants de laiterie" et "un membre représentant l'Office de commercialisation du Nouveau-Brunswick". Jusqu'ici, cette réalité n'a causé aucun problème grave, mais à l'occasion, elle n'en place pas moins ces deux membres en situation de conflit d'intérêts. Ce pourra être le cas du membre représentant l'Office s'il s'agit de fixer le prix du lait des catégories 1 et 2 ou si un litige oppose l'Office et la Commission et qu'un vote soit alors nécessaire. Quant au membre représentant l'Association, il risque de ne pas pouvoir être impartial dans tout débat portant sur une laiterie donnée, ou s'il faut trancher une question intéressant à la fois les exploitants de laiterie et les laitiers, ou encore si la Commission envisage de prendre des sanctions contre l'entreprise dont le représentant est un employé (cas qui s'est déjà produit). On comprendra aussi que le représentant d'une laiterie ne veuille pas parler ouvertement de ses affaires devant la Commission si l'un de ses concurrents est membre de celle-ci.

2.6 Recommandations

1) En raison des changements qui se sont opérés dans la structure de l'industrie laitière au cours de la dernière décennie, nous formulons les recommandations suivantes :
   a) confier toutes les affaires courantes à un organe administratif (par exemple, le ministère de l'Agriculture);
   b) faire davantage valoir les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national;
   c) confier au ministère de l'Agriculture le soin de contrôler la qualité du lait depuis le moment de la traite jusqu'à celui où il est offert aux consommateurs;
   d) repenser en profondeur les lois concernant les produits laitiers et l'industrie laitière pour les refondre soit sous le titre de la Loi sur les produits laitiers, soit sous celui de la Loi sur l'industrie laitière.

2) Il est recommandé de dissoudre l'Office de commercialisation de la crème et d'en confier les responsabilités à l'Office de commercialisation du lait au sein duquel on créerait dès lors un "Comité consultatif pour la crème" qui défendrait les intérêts des producteurs de crème.

CHAPITRE 3

AVANTAGES QU'IL Y AURAIT À CRÉER UNE COMMISSION GOUVERNEMENTALE POUR SURVEILLER LES CONDITIONS DU MARCHÉ DE TOUS LES PRODUITS AGRICOLES RÉGLEMENTÉS

Dans le présent chapitre, nous nous interrogeons sur les avantages qu'il y aurait à fusionner la Commission des produits laitiers et la Commission de commercialisation des produits de ferme pour créer ainsi une seule commission gouvernementale renforcée qui serait chargée d'élaborer les lignes directrices générales et d'en guider l'application relativement à la commercialisation des produits agricoles réglementés, et aussi de surveiller et d'appuyer les offices de commercialisation.

La fusion des deux commissions a été recommandée pour la première fois dans le rapport publié au début de 1978 à l'issue de l'Étude sur les ressources agricoles; c'est pourquoi nous présentons d'abord ici les conclusions et les recommandations qui y sont formulées. Depuis cette époque cependant, les circonstances ont encore changé; nous consacrons donc le reste du chapitre à des considérations globales portant sur la formation d'une seule commission, et à des considérations particulières visant les besoins de l'industrie laitière d'aujourd'hui.

3.1 Conclusions et recommandations formulées dans l'Étude sur les ressources agricoles

L'Étude sur les ressources agricoles a été entreprise par suite d'une décision prise par le Cabinet en ce sens le 8 octobre 1974. L'objectif s'énonçait comme il suit :

> "L'étude a pour objectif global de trouver les moyens de favoriser l'utilisation maximale des ressources agricoles de façon à optimiser les revenus agricoles, à donner plus de vitalité à l'exploitation familiale, à favoriser la création de nouveaux emplois dans les secteurs de la transformation des aliments et à accroître la production alimentaire."

Les travaux ont commencé au début de 1975, et le rapport final a été déposé à la fin de novembre 1977.

Le mandat touchait tous les aspects de la commercialisation des produits agricoles; l'Étude a abordé les grands principes qu'il convient d'appliquer en matière de commercialisation et elle a porté sur le régime de commercialisation du lait. Nous résumons ci-après les conclusions et les recommandations concernant les deux thèmes, compte tenu de la portée du présent chapitre.

311 Principes généraux s'appliquant à la commercialisation des produits agricoles

Dans leurs recherches préliminaires, les auteurs de l'Étude ont constaté que la commercialisation des produits agricoles était un secteur qui avait été négligé pendant très longtemps. Les offices de commercialisation existants avaient connu un succès plus ou moins grand, mais leur réussite était loin d'être attribuable à des lignes directrices claires ou à un engagement quelconque de la part des autorités compétentes.

L'Étude présente donc une première recommandation se lisant comme suit : "... que l'objectif visé par la politique d'ensemble consiste à développer un système organisé et efficace de commercialisation des produits agricoles du Nouveau-Brunswick et que la responsabilité de ce projet incombe à la Commission de commercialisation des produits de ferme, appuyée complètement par le ministère de l'Agriculture". Les auteurs de l'Étude soutenaient cependant que le gouvernement devait devait éviter d'imposer un système de commercialisation aux producteurs et chercher plutôt à les encourager à s'organiser eux-mêmes. Le gouvernement pouvait néanmoins jouer un rôle important en fournissant aux producteurs les outils dont ils avaient besoin pour atteindre leur objectif et en exerçant une surveillance pour s'assurer qu'on tiendrait pleinement compte des intérêts de tous ceux qui interviennent dans la commercialisation des aliments.

On constata que plus de produits étaient visés par la Loi sur la commercialisation des produits de ferme que par toute autre loi et que cette réalité avait surtout donné lieu à des offices de commercialisation dirigés, financés et exploités par des producteurs. Certes, la Commission de commercialisation des produits de ferme surveillait les activités de ces offices, mais ses interventions étaient si peu fréquentes que de nombreuses lacunes et limites finirent par réduire l'efficacité de ces derniers.

Les auteurs de l'Étude conclurent donc qu'il fallait absolument élargir le rôle de la Commission de commercialisation des produits de ferme, dans l'intérêt de tous les producteurs, et ils en décrirent comme il suit les faiblesses d'organisation et de fonctionnement :

> "À l'heure actuelle, les membres de la Commission de commercialisation des produits de ferme travaillent à temps partiel. La Commission n'a pas de personnel permanent, et elle dépend du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural pour ses services d'expertise et de secrétariat. La Commission a donc tendance à réagir aux problèmes au lieu de jouer un rôle dynamique et de premier plan dans le développement de la vente coordonnée. En outre, la Commission n'exerce aucune fonction dans les domaines de la recherche et de l'analyse et elle ne peut par conséquent pas assurer de soutien important aux offices de commercialisation."

Ces conclusions ont été à l'origine de deux recommandations importantes :

1. "L'Étude recommande que la Commission de commercialisation des produits de ferme joue un rôle dynamique et puissant dans le développement et dans l'administration de la commercialisation coordonnée, en accord avec les dispositions de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme."
2. "Pour pouvoir exécuter ce rôle dynamique, la Commission doit être dotée du personnel et des ressources nécessaires. En conséquence, il est de plus recommandé que la Commission soit munie d'un secrétariat à temps plein."

Aux yeux des auteurs de l'Étude, le grand objectif du secrétarait, qui agirait au nom de la Commission, consisterait à faire profiter au maximum les producteurs et la société des avantages découlant de la commercialisation organisée des produits de ferme; à cette fin, le secrétariat devait poursuivre principalement trois sous-objectifs :

- Favoriser l'expansion des offices de commercialisation existants au point de placer sous leur coupe des produits non encore régis par eux.
- Aider les offices de commercialisation à faire connaître les avantages de la vente coordonné, en renseignant le public à cet égard.
- Faire en sorte que les offices de commercialisation mènent leurs activités plus en profondeur, et leur fournir des ressources financières et autres à cette fin.

L'Étude mentionnait aussi que, dans l'exécution de ses tâches, le Secrétariat profiterait pleinement des connaissances du personnel de la Division de la commercialisation, au ministère de l'Agriculture, qu'on envisageait alors de créer (elle l'a été en 1979).

312 La commercialisation du lait - Surveillance

Au sujet du régime de commercialisation du lait, les auteurs de l'Étude ne tirèrent des conclusions que sur les aspects institutionnels, et ils formulèrent les observations suivantes sur la Commission des produits laitiers :

"La structure globale de commercialisation au Nouveau-Brunswick présente une anomalie : une commission indépendante des produits laitiers qui fait rapport directement au ministre de l'Agriculture et n'est pas responsable à la Commission de commercialisation des produits de ferme. Ce système ajoute en fait un niveau administratif inutile entre l'agriculteur et le transformateur, condition absente de l'office conventionnel de commercialisation. Il met de plus l'industrie laitière dans un groupe à part. Ce système, ne serait-ce que cela, empêche l'industrie laitière de communiquer avec les autres groupes de producteurs et la formulation d'une approche intégrée de la commercialisation des produits de ferme."

"Il y a plus. Concernant le contrôle et le maintien de normes de qualité, il se présente une autre anomalie : une partie des essais et de la délivrance de permis est exécutée par la Commission,

l'autre par le ministère de la Santé. En conséquence, la qualité du lait et de certains produits du lait au niveau du détail n'a pas toujours été conforme aux normes de qualité fixées par les producteurs. Conclusion : les producteurs comme les consommateurs en sortent perdants."

"Dans son contexte premier, la Commission a certainement été utile. Ce n'est plus le cas et les intérêts des producteurs, des transformateurs et des consommateurs seraient mieux servis si la Commission était abolie et si l'industrie laitière relevait de la Commission de commercialisation des produits de ferme."

Ces conclusions ont été à l'origine des deux recommandations suivantes :

1. "Que la Commission des produits laitiers soit dissoute et que ses responsabilités soient transférées à la Commission de commercialisation des produits de ferme."
2. "Que les normes de qualité du lait continuent à être fixées conjointement par le ministère de l'Agriculture et celui de la Santé, mais que leur application devienne la responsabilité exclusive de la Section du contrôle de la qualité du ministère de l'Agriculture (au nom de la C.C.P.F.) depuis le producteur jusqu'au consommateur."

3.2 Considérations générales

Pour bien comprendre toute la question du fusionnement, il convient de l'aborder dans son contexte le plus large, d'abord en passant brièvement en revue les raisons historiques qui ont entraîné la création de deux commissions à l'origine, en se demandant si elles sont toujours valables, puis en définissant les grands principes qu'il faut appliquer à la commercialisation de tous les produits agricoles réglementés aujourd'hui.

321 Contexte historique

Les deux commissions ont été créées dans le milieu des années 1930 par la promulgation de deux lois différentes, étant donné que leurs rôles furent loin d'être les mêmes pendant les décennies qui suivirent. Comme nous l'avons déjà dit, la Commission des produits laitiers fut établie à la demande de l'industrie qui voulait ainsi mettre sur pied un régime organisé de commercialisation du lait, ou, si l'on veut, un office de commercialisation de type gouvernemental. Quant à lui, l'Office de réglementation des produits naturels fut chargé d'exercer un contrôle, selon les besoins, sur la commercialisation des produits de la pêche, des produits forestiers et d'autres produits agricoles. La situation changea peu jusque dans les années 1970, décennie où les offices de commercialisation virent le jour et où l'on commença à gérer l'offre. L'Office de commercialisation du lait fut institué en 1974, par suite du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'industrie laitière, et peu de temps s'écoula avant que d'autres organes semblables soient créés à l'égard des autres principaux produits agricoles. Le premier des dix agences ou offices actuels fut l'Office de commercialisation des oeufs (1970) et le dernier, l'Agence de commercialisation du bétail du Nouveau-Brunswick (1983).

Le système fut modifié en 1977, quand l'Office de réglementation des produits naturels devint la Commission de commercialisation des produits de ferme, après qu'on eut décidé de la nécessité d'assujettir les produits de la pêche à une loi distincte. À la même époque, on forma une Commission des produits forestiers qui, pour des raisons pratiques d'ordre juridique, fut régie par la Loi sur la commercialisation des produits de ferme. La nouvelle Commission de commercialisation des produits de ferme était dès lors chargée de tous les produits agricoles, exception faite du lait, mais dans les faits, cela ne changea pas grand-chose à son mode de fonctionnement.

Les faits nouveaux qui se produisirent dans les années 1970 modifièrent beaucoup les rôles des deux commissions, même si les auteurs de l'Étude sur les ressources agricoles ne le reconnurent pas pleinement à l'époque. Mais en réalité, malgré tous ces changements, les deux commissions finirent par exercer peu à peu des fonctions identiques, l'une s'occupant exclusivement du lait, et l'autre de tous les autres produits réglementés. Parce que les autorités compétentes ne se sont

pas suffisamment rendu compte de l'évolution des circonstances, la Commission de commercialisation des produits de ferme est aujourd'hui dotée d'une structure et de moyens ne lui permettant pas d'assumer efficacement ses responsabilités; quant à elle, la Commission des produits laitiers a renoncé à bon nombre de ses responsabilités d'autrefois en faveur de l'Office de commercialisation du lait, mais elle continue d'exercer une surveillance sur certaines activités de l'industrie laitière, ce qu'elle n'est plus tenue de faire dans le contexte moderne. En d'autres termes, le rôle de la C.C.P.F. a pris beaucoup d'ampleur au cours de la dernière décennie, tandis que celui de la C.P.L. a beaucoup diminué par suite de la solide implantation de l'Office de commercialisation du lait.

Les motifs historiques ayant justifié la création de deux commissions ont donc disparu. La C.P.L. exerce à l'égard de l'industrie laitière les mêmes fonctions que la C.C.P.F relativement à tous les autres produits. La seule différence réside dans le fait que la première exerce ses pouvoirs en vertu de la Loi sur les produits laitiers, et la seconde, de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme. Mais comme ces deux organes n'ont pas du tout la même identité, ces mêmes responsabilités ne sont pas perçues de la même manière, de sorte qu'on n'applique pas uniformément les principes clefs de gestion devant régir tous les plans de commercialisation des produits. En fait, l'industrie laitière est maintenant considérée à part, que ce soit à son avantage ou non, même si rien ne justifie plus une telle distinction.

322 Gestion et contrôle de tous les plans de commercialisation - Conditions essentielles à remplir

Quiconque s'interroge sur les avantages qu'il y aurait à fusionner les deux commissions doit se rappeler que cinq grands critères s'appliquent à tous les produits réglementés et qu'ils devraient fonder toute politique gouvernementale de surveillance ou de contrôle en matière de commercialisation :

- appliquer des principes et des normes uniformes;
- mettre sur pied un tribunal d'appel indépendant;

- fournir un appui suffisant et identique à tous les offices de commercialisation;
- toujours être informé sur l'évolution de la conjoncture pour pouvoir défendre avec fermeté les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national;
- assurer aux commissions une autonomie administrative.

Nous examinons tous ces critères dans les pages qui suivent.

1. Application de principes et de normes uniformes :

Afin de bien contrôler et administrer tous les plans de commercialisation, il est essentiel de fixer et d'appliquer des principes fondamentaux identiques à l'égard de tous les produits. Les techniques de commercialisation des diverses denrées pourront, elles, varier en fonction de la nature du produit (ce dont les plans pertinents de commercialisation tiendront compte), mais ces variantes ne devraient en rien modifier les principes qui s'appliquent. Ces derniers visent principalement la gestion des quotas, les mécanismes de fixation des prix, le régime d'appel, les arrêtés des offices, le cautionnement ou toute autre forme de garantie exigée, et les normes générales que la (les) commission(s) pourra(ont) établir dans l'exercice de ses (leurs) fonctions de surveillance.

L'analyse du mode de fonctionnement des deux commissions (Chapitres 1 et 2) a clairement mis en évidence les anomalies existant sur ce plan. Cette observation vaut particulièrement pour la C.C.P.F., parce qu'elle est chargée de commercialiser neuf produits et qu'elle a dû se contenter de réagir aux événements, mais aussi pour la C.P.L., étant donné qu'elle a fonctionné en vertu de ses propres règles et qu'elle n'a pas du tout exercé son rôle de surveillance comme la C.C.P.F.

Les normes et les principes établis seraient appliqués uniformément et de façon très satisfaisante si une seule commission en était chargée.

2. Offrir un régime indépendant d'appel :

Jusqu'ici, les deux commissions ont participé directement à l'établissement des prix des produits agricoles, que ce soit en tant que premier et seul juge, comme dans le cas du lait des catégories 1 et 2, ou comme dernier arbitre, comme dans celui du poulet et du dindon.

Dans la conjoncture actuelle toutefois, il est tout à fait inacceptable que le gouvernement intervienne d'une façon quelconque dans le processus de fixation des prix, que ce soit comme juge ou arbitre. L'État, représenté ici par les commissions, a pour unique rôle de s'assurer que les parties intéressées mènent effectivement des négociations sur les prix et que si ces dernières échouent, les opposants puissent recourir à des mécanismes indépendants et uniformes de conciliation ou d'appel.

Il est insensé qu'une commission distincte, ayant une procédure d'appel distincte également, soit chargée de fixer le prix du lait, quand ce rôle pourrait très bien être joué par une seule commission qui appliquerait des règles de négociation uniformes et offrirait un régime indépendant d'appel en nommant un seul jury. Depuis que la C.P.L. n'intervient plus dans la fixation du prix de gros et de détail du lait, rien ne fait plus du lait une denrée spéciale par rapport aux autres produits agricoles.

3. Fournir un appui suffisant et identique à tous les offices de commercialisation :

Vu la complexité des systèmes de commercialisation, il est de plus en plus nécessaire que le gouvernement fournisse des services de soutien aux offices de commercialisation, notamment en les renseignant sur les coûts de production, en analysant les conditions du marché et les ouvertures qui s'y présentent, en leur communiquant de l'information sur les marchés mêmes et en leur offrant de l'aide d'autre façon. Cela est particulièrement vrai dans une petite province comme le Nouveau-Brunswick où le nombre de producteurs d'une denrée donnée est toujours petit et où, par conséquent, les ressources financières de leur office ou agence de commercialisation sont très limitées. Mais l'observation vaut encore plus pour la commission qui surveille leurs activités, car elle doit constamment disposer de renseignements à jour sur tous les éléments susmentionnés pour pouvoir bien s'acquitter de ses responsabilités.

Il importe effectivement que le ministère de l'Agriculture obtienne pour les commissions des données sur les coûts de production, qu'il fasse de la promotion et qu'il évalue les ouvertures se produisant sur le marché, mais il faut aussi leur fournir des moyens de recherche et d'analyse ainsi que les ressources voulues pour tenir des dossiers à

jour sur tous les aspects pertinents de la commercialisation dans la Province, au pays et, dans certains cas, à l'échelle internationale. À bien des égards d'ailleurs, la Commission de l'assurance-récolte et la Commission des grains ont des besoins semblables. Il est donc nécessaire de mettre à la disposition des quatre commissions un secrétariat commun capable de répondre à leurs besoins et à ceux des offices de commercialisation et d'autres clients, le cas échéant.

La C.P.L. assure actuellement un service important à l'industrie laitière, à savoir la vérification du volume de lait cru fourni par l'Office de commercialisation du lait aux transformateurs et le contrôle de l'usage qui en est fait; il est essentiel qu'elle continue d'offrir ce service. Cependant, il faudrait aussi disposer d'un processus de vérification semblable pour d'autres produits, mais la C.C.P.F. n'a pas les moyens d'assurer ce service. Par ailleurs, la C.C.P.F. suit de près l'évolution du marché national du poulet et des dindons, tandis que la C.P.L. fait bien peu en ce sens pour l'industrie laitière. Si l'on créait un secrétariat en regroupant et en complétant les ressources en personnel de toutes les commissions, on pourrait offrir des services auxiliaires meilleurs et mieux répartis aux commissions et à leurs clients. Dans un tel contexte, il y aurait évidemment avantage à loger toutes les commissions sous le même toit, et l'on a d'ailleurs déjà pris des mesures en ce sens.

4. <u>Toujours être informé sur l'évolution de la conjoncture pour pouvoir défendre avec fermeté les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau national</u> :

Un des rôles clefs des commissions consiste à présenter et à faire valoir les intérêts de l'industrie agricole du Nouveau-Brunswick sur la scène fédérale. Afin de toujours bien remplir ce rôle, les commissions doivent être bien informées et comprendre parfaitement la conjoncture nationale. Il ne s'agit pas simplement de chercher à obtenir des dollars du gouvernement fédéral, mais plutôt d'assurer à la Province un traitement équitable au moment où les ressources sont réparties en vertu des politiques et des programmes nationaux, peu importe qu'il s'agisse de l'attribution des quotas d'après les plans de gestion de l'offre, ou de l'effet qu'aura la modification des tarifs d'acheminement des céréales par le "Nid de corbeau".

Les commissions n'ont pas su faire bonne figure à cet égard dans le passé, soit parce qu'elles ne jugeaient pas ce rôle important (ce fut le cas de la C.P.L.), soit parce qu'elles n'avaient pas les ressources voulues (la Commission de l'assurance-récolte). La C.C.P.F. a fait des progrès sur ce plan au cours des dernières années, et les résultats qu'elle a obtenus montrent bien qu'il y a avantage à défendre avec fermeté les intérêts provinciaux sur la scène fédérale. Ainsi, au début de 1984, la Commission a interjeté appel au sujet de l'attribution des quotas supplémentaires à la Province et, par suite de ses démarches, elle a obtenu un quota additionnel d'un million de livres. Traduit en termes économiques, cela correspond à 800 000 $ au niveau primaire, sans compter les emplois créés ni la valeur ajoutée.

Dans la poursuite de cet objectif, il est essentiel que les commissions aient les moyens de recherche que leur offirait un secrétariat convenablement doté en personnel. Élément tout aussi important, il faut avoir les connaissances et les pouvoirs voulus pour présenter clairement la position de la Province au niveau fédéral et pour négocier. Dans la plupart des cas, cependant, un président de commission à temps partiel, qui n'est pas fonctionnaire et qui est peu connu dans les milieux fédéraux, aura du mal à bien remplir un tel rôle. Il y aurait donc des avantages considérables à former une seule commission pour tous les produits agricoles réglementés et à nommer à sa tête un président à temps plein qui aurait statut de sous-ministre et qui pourrait dès lors s'acquitter de ces responsabilités avec aplomb en bénéficiant de l'appui total du gouvernement provincial.

5. Assurer une autonomie administrative aux commissions :

Il est nécessaire que les commissions appliquent les lignes directrices de l'État d'une façon telle que personne ne pense qu'un des organes du système de commercialisation y exerce plus d'influence que les autres. Jusqu'ici, la Commission des produits laitiers et la Commission de commercialisation des produits de ferme ont toujours dépendu totalement du ministère de l'Agriculture pour ce qui est des services logistiques et du soutien administratif. Nous ne sous-entendons pas par là que ces liens aient pu influer sur l'objectivité des décisions des deux commissions; nous affirmons plutôt que certains pourraient penser (et cela s'est déjà produit) qu'une telle situation risque de réduire l'impartialité des décisions.

Le rôle premier du ministère de l'Agriculture est de servir les intérêts des agriculteurs de la Province. C'est pourquoi il risque donc de se trouver en situation de conflit d'intérêts s'il est relié directement aux deux commissions et s'il leur offre tout le soutien dont elles ont besoin, elles dont l'objectif est de servir les intérêts de toutes les parties composant le système de commercialisation. Cette réalité place le ministre de l'Agriculture dans une situation délicate car, dans les circonstances actuelles, il est souvent saisi des problèmes et des différends relatifs à la commercialisation, parfois même avant que les intéressés aient suivi la filière normale. En d'autres termes, comme il existe des rapports très directs entre le Ministère et les commissions, divers groupes de pression vont tout de suite au cabinet du ministre de l'Agriculture en espérant qu'il accordera une attention spéciale à leurs problèmes particuliers.

Cette situation nuit à tous les intéressés et empêche les commissions d'assumer pleinement leurs responsabilités. En créant une seule commission pour tous les produits, on pourra en faire une administration indépendante vis-à-vis du ministère de l'Agriculture et la doter d'un président qui aura statut de sous-ministre et relèvera directement du ministre de l'Agriculture. Dans un tel contexte, il sera plus facile de définir les rôles et les fonctions du Ministère et de la Commission, relativement à la commercialisation des produits réglementés, et d'instaurer le climat d'étroite coopération qui est nécessaire. Cette nouvelle structure mettrait bien en évidence la filière administrative que tous devraient suivre, les fonctions respectives des deux sous-ministres, et la position du Ministre dans les dossiers au sujet desquels il aurait à prendre des décisions.

3.3 Considérations concernant la commercialisation du lait en particulier

Il existe à l'heure actuelle certaines fonctions de surveillance que remplissent la C.P.L. et d'autres autorités, qui sont propres à la commercialisation du lait et que la C.C.P.F. n'exécute pas à l'égard des autres produits. Ces fonctions se rapportent au contrôle de la qualité du lait, à la délivrance des permis et à d'autres questions intéressant les exploitants de laiterie et les laitiers. Nous examinons en détail ces trois aspects dans les pages suivantes, puis nous essayons d'en mesurer la portée.

331 Les facteurs en cause

1. Le contrôle de la qualité du lait :

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le chapitre 2, le contrôle de la qualité du lait et des produits laitiers s'effectue dans le cadre d'un système très compliqué qui pourrait pourtant être simplifié énormément. Nous résumons ci-après les fonctions des divers organismes jouant un rôle à cet égard et nous formulons là-dessus quelques brèves observations :

1) Le ministère de la Santé : Établir les normes d'hygiène et en contrôler l'application. Il n'y a en fait que quelques vérifications faites au hasard chez les détaillants.

2) La Commission des produits laitiers : Faire respecter les normes de qualité entre le moment de la traite et celui où le lait est livré à l'usine de traitement, aux termes de la Loi sur les produits laitiers. La Commission s'acquitte très bien de cette responsabilité, mais elle compte pour ce faire sur la collaboration des laboratoires et des inspecteurs itinérants du ministère de l'Agriculture. Le rôle de la Commission même consiste à fixer les normes de qualité, à en contrôler l'application et à sévir quand on lui signale que les normes n'ont pas été respectées. Elle remplit cette dernière tâche en vertu du pouvoir qu'elle détient de délivrer les permis. Il incombe par ailleurs à la Commission de contrôler la composition du lait (ce qui diffère de la qualité) depuis la ferme jusqu'au stade de la vente au détail.

3) Le ministère de l'Agriculture : Aux termes de la Loi sur l'industrie laitière, il incombe au Ministère de contrôler la qualité du lait dans les usines laitières, de faire appliquer les règles d'hygiène visant les usines et de garantir la qualité des produits laitiers. La section des produits laitiers, dans la Division du lait, des fruits et des légumes d'Agriculture Canada, fait les inspections au nom du ministère provincial, mais ce sont les membres de la C.P.L. (et non la Commission même), agissant en tant qu'employés du ministère de l'Agriculture, sur les conseils des inspecteurs fédéraux, qui s'occupent des infractions aux normes.

Il convient de noter que l'Office de commercialisation du lait n'a ni responsabilité ni pouvoir dans ce domaine, bien qu'il collabore avec le personnel de la C.P.L.

2. Délivrance des permis :

Les permis délivrés pour les fermes et les usines et ceux accordés à divers employés de l'industrie le sont en vertu de la Loi sur les produits laitiers ou de la Loi sur l'industrie laitière, ces deux mêmes lois régissant également l'inspection des fermes et des usines et l'administration des examens que doivent subir les employés de l'industrie :

1) La Loi sur les produits laitiers : La C.P.L. remplit ces fonctions à l'égard des catégories suivantes :
   - les usines de transformation du lait;
   - les producteurs de lait : liste fournie par l'Office de commercialisation du lait;
   - les exploitants de laiterie : la sanction du ministère de la Santé est nécessaire;
   - les laitiers;
   - les transporteurs de lait : cette catégorie comprend les employés de l'Office de commercialisation du lait, des entreprises de produits laitiers et des maisons indépendantes;
   - les préposés au classement du lait en citerne : les chauffeurs des camions-citernes doivent posséder un certificat attestant qu'ils sont capables de prélever des échantillons de lait aux fins des contrôles.
2) La Loi sur l'industrie laitière : Les membres de la C.P.L., agissant en tant qu'employés du ministère de l'Agriculture, délivrent les permis aux groupes suivants, et le Ministre doit d'ailleurs les approuver :
   - les exploitants d'usine laitière (l'administrateur de l'usine ou les membres de la direction, par exemple);
   - les préposés au classement de la crème : en fait, il s'agit du classement de la crème fermière;
   - les préposés provisoires au classement de la crème : travaillent sous surveillance;
   - les fabricants de beurre;
   - les fabricants de beurre provisoires : travaillent sous surveillance;
   - les vérificateurs de lait et de crème : pour vérifier les classes, approuver les paiements et s'occuper d'autres facteurs.

Il convient de noter ici aussi que l'Office de commercialisation du lait n'exerce aucune responsabilité en matière de permis.

3. Questions intéressant les exploitants de laiterie et les laitiers :

Dans le passé, la C.P.L. s'est beaucoup souciée de l'application des règlements sur les pratiques commerciales, règlements que l'on peut répartir sommairement en trois groupes et dont bon nombre sont aujourd'hui superflus.

- Les règlements sur les prix de gros et de détail, sur les escomptes accordés, ou sur le contenu des produits en matières grasses : la Commission n'a désormais plus juridiction en ce qui concerne les prix de gros et de détail, tandis le contenu en matières grasses relève maintenant du contrôle de la qualité.
- Les règlements invoqués pour attribuer les régions du marché (et délivrer les permis à cet égard) et pour autoriser les distributeurs de lait à changer de fournisseurs : cet élément n'importe plus puisque le nombre de régions du marché est passé de vingt-et-un à deux. La région 2 dans le sud-est n'existe que pour protéger les intérêts de la Brookfield Dairy, installée en Nouvelle-Écosse et recevant environ quarante pour cent de son lait liquide des producteurs du Nouveau-Brunswick.
- Les règlements sur les dimensions des sacs ou contenants de lait, sur la présentation de nouveaux produits (lait au chocolat, par ex.), et sur les noms de marque et les étiquettes : tous ces éléments sont encore réglementés. Dans le cas des sacs et contenants, c'est l'arrêté n° 7-41 de la Commission qui s'applique. Par ailleurs, les produits de la Province sont vérifiés quant à leur composition, ce qui est normal, mais on examine les produits de l'extérieur bien plus pour protéger les intérêts de l'industrie provinciale; la légalité de ces contrôles est douteuse. Les règlements relatifs aux noms de marque et aux étiquettes sont appliqués en vertu de la Loi sur les produits laitiers; on veut par là s'assurer que l'origine des produits est bien indiquée, et aussi prévenir la prolifération des noms de marque et des étiquettes.

332 Conclusions à tirer

Après avoir étudié tous ces facteurs tout en gardant à l'esprit la perspective d'un fusionnement des deux commissions, on conclut tout de suite à la nécessité de créer un système qui permettrait d'assujettir avec efficacité le lait et les produits laitiers à des normes de qualité élevées, dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie tout entière. Comme nous l'avons déduit dans la section 2.5 du chapitre 2, le régime actuel tel qu'il a existé dans le passé et qu'il est appliqué en vertu de deux lois différentes, est contraire à la raison, et il ne suffit plus de le rafistoler en prenant une série de mesures sans suite. Les circonstances d'aujourd'hui appellent la mise sur pied d'un seul organisme qui sera pleinement chargé de garantir la qualité du lait depuis le moment de la traite jusqu'à celui où il est offert aux consommateurs, et elles exigent que les mesures nécessaires soient prises en vertu d'une seule et unique loi.

Mener des inspections, délivrer des permis et contrôler la qualité, voilà autant de fonctions qui ne correspondent pas au rôle d'une commission gouvernementale d'aujourd'hui. Qui plus est, dans l'état actuel des choses, la C.P.L. contrôle la qualité du lait uniquement pendant la première moitié du processus de mise en marché (depuis la ferme jusqu'à l'usine de transformation), et encore, elle recourt pour ce faire au personnel du ministère de l'Agriculture. Si les deux commissions étaient fusionnées, les pouvoirs nécessaires au nouvel organisme pour réglementer et surveiller l'industrie laitière (si l'on excepte le contrôle de la qualité) pourraient lui venir de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme. La Loi sur les produits laitiers serait dès lors superflue, et les pouvoirs qu'elle énonce relativement à l'inspection du lait et à la délivrance des permis pourraient facilement être intégrés à une version refondue de la Loi sur l'industrie laitière. Il incomberait ainsi au ministère de l'Agriculture de contrôler entièrement la qualité du lait et des produits laitiers, excepté cependant que le ministère de la Santé continuerait de fixer les normes en matière d'hygiène; mais même là, il y aurait lieu de confier aux laboratoires laitiers du ministère de l'Agriculture, qui ont les moyens voulus pour ce faire, le soin d'exécuter les épreuves servant à établir si ces normes sont respectées.

Il conviendrait aussi d'envisager de déléguer à l'Office de commercialisation du lait le pouvoir de délivrer les permis aux producteurs de lait; l'Office leur accorde déjà les permis relatifs aux droits de production, par l'entremise du régime de contingentement.

Restent maintenant les questions intéressant les exploitants de laiterie et les laitiers. Dans le passé, comme les régions du marché étaient nombreuses, il fallait strictement réglementer les activités des divers commerçants pour garantir à tous un traitement équitable. Mais maintenant que le régime favorise la libre concurrence, cette rigueur n'a plus sa raison d'être. Ainsi, tout ce qui concerne le contrôle de la qualité et la composition des produits laitiers relèverait du ministère de l'Agriculture, tandis que la Commission de commercialisation des produits de ferme s'occuperait du commerce interprovincial. Il n'appartient à aucune de ces deux administrations d'énoncer et d'appliquer les règlements concernant les noms de marque et les étiquettes; nous pensons que, si des raisons valables justifient encore l'existence de ces règlements, une autre autorité compétente devrait se charger de les appliquer aux termes de la Loi sur les compagnies.

3.4 Recommandations

À la lumière des réflexions antérieures et des conclusions auxquelles nous sommes parvenus en examinant la structure, les rôles et le mode de fonctionnement des deux commissions, nous formulons les importantes recommandations suivantes :

1. Il est recommandé de fusionner la Commission des produits laitiers et la Commission de commercialisation des produits de ferme pour créer ainsi un seul organe qui serait dès lors mieux à même de servir les meilleurs intérêts de l'industrie agricole et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.
2. Il est recommandé que la Commission de commercialisation des produits de ferme ainsi renforcée soit pourvue d'un secrétariat ayant les moyens de recherche et d'analyse voulus pour permettre à la Commission de faire valoir et de défendre les intérêts du Nouveau-Brunswick au niveau fédéral, et pour offrir les services de soutien essentiels à la bonne gestion des offices de commercialisation des produits agricoles du Nouveau-Brunswick.

3. Il est recommandé que la Commission de commercialisation des produits de ferme soit une administration indépendante dirigée par un président ayant le statut de sous-ministre et relevant directement du ministre de l'Agriculture.
4. Il est recommandé d'abroger la Loi sur les produits laitiers et de modifier la Loi sur la commercialisation des produits de ferme de façon à y énoncer les pouvoirs nécessaires pour réglementer l'industrie laitière.
5. Il est recommandé de réviser complètement la Loi sur l'industrie laitière tant pour la mettre à jour que pour y énoncer tous les pouvoirs actuellement exercés en vertu de la Loi sur les produits laitiers relativement au contrôle de la qualité du lait et des produits laitiers, de façon à confier entièrement la responsabilité de ces fonctions au ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural.

CHAPITRE 4

LA RÉORGANISATION DE LA COMMISSION DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME

Comme dans le passé, il incombera principalement à la Commission de s'assurer que les offices et les agences de commercialisation à qui le gouvernement a donné des droits et des pouvoirs fonctionnent conformément aux lignes directrices de l'État telles qu'elles sont énoncées dans les divers règlements et lois.

Les décisions des offices et agences touchent principalement les producteurs. Cependant, en raison de leurs nombreux pouvoirs, ces organismes prennent aussi des décisions qui peuvent influer sur presque tous les membres du système agro-alimentaire, y compris les consommateurs. Dans la mesure où des pouvoirs d'une portée aussi grande ont été accordés à un secteur du système précité, il faut donner aux autres l'assurance que le processus protégera aussi leurs droits. La Loi sur la commercialisation des produits de ferme confère déjà un "droit d'appel" à toutes les personnes touchées par les décisions des offices, y compris les producteurs. Ce principe d'obligation redditionnelle est un élément fondamental de l'évolution des offices et des agences dans un contexte réglementé, et il doit conserver toute son importance dans le fusionnement proposé.

En analysant certains aspects du fusionnement des deux commissions, nous avons bien pris en considération les craintes de l'industrie laitière, à savoir qu'une telle mesure risque d'amenuiser son influence auprès du gouvernement, de réduire la qualité des services actuellement offerts et d'affaiblir en général sa position dans le système.

La structure dont on envisage de doter la nouvelle Commission de commercialisation des produits de ferme accroîtra en fait l'influence de l'industrie laitière par rapport à celle qu'elle exerce actuellement par l'entremise de la Commission des produits laitiers, comme nous le précisons dans les pages suivantes. En outre, en confiant à une seule administration, à savoir le ministère de l'Agriculture, le soin de contrôler la qualité du lait et des produits laitiers à toutes les étapes, on offrira à l'industrie un service plus complet et tout aussi efficace.

4.1 Critères de réorganisation

Il faut prendre un certain nombre de critères en considération pour décider de la composition de la nouvelle commission :

1. Comme elle est une institution gouvernementale, la Commission doit vraiment faire figure de chef; c'est pourquoi elle doit compter un représentant du gouvernement.
2. Les producteurs doivent avoir leur mot à dire, vu que ce sont leurs organismes que la Commission surveillera. Comme il incombe à celle-ci de contrôler les activités de dix offices et agences, il y aurait avantage à ce que certains de ses membres connaissent bien les circonstances relatives à plusieurs produits, surtout en ce qui concerne la gestion de l'offre. De même, le poste réservé aux producteurs au sein de la Commission devrait être occupé par plusieurs personnes à tour de rôle, de façon que les intérêts de tous les secteurs de production y soient représentés. Pour garantir l'objectivité, on veillera à ce que les représentants des producteurs n'appartiennent ni à un office, ni à une agence. En raison du fusionnement, nous pensons que les producteurs de lait devraient être représentés par deux membres, dont l'un occuperait le poste susmentionné quand la Commission se pencherait sur des problèmes intéressant l'industrie laitière; l'autre pourrait être nommé à titre permanent mais remplirait ses fonctions à temps partiel.
3. La Commission doit être au courant de ce le public pense, car les décisions des offices et agences peuvent toucher les consommateurs directement.
4. La Commission doit accueillir le point de vue des commerçants, car les décisions des offices et agences les touchent directement dans bon nombre de domaines. Elle pourrait donc réserver en son sein un poste qui serait rempli à tour de rôle par divers représentants des industries de transformation.
5. Comme une des principales responsabilités de la Commission consistera à examiner les programmes d'administration des divers offices et agences, la Commission devrait compter un membre ayant de l'expérience dans ce domaine.

4.2 Composition de la Commission

Nous proposons que la nouvelle commission comprenne sept membres :

1. Un président : personne nommée par le gouvernement, occupant son poste à temps plein et représentant le gouvernement. Ses principales fonctions seraient les suivantes :
   a) se soucier de la croissance de la Commission à long terme;
   b) guider la Commission en tenant compte des lignes directrices du gouvernement;
   c) entretenir des rapports avec les directions administratives du gouvernement, au nom de la Commission;
   d) entretenir des rapports avec les offices et les agences, au nom de la Commission.
   e) coordonner les négociations menées au niveau fédéral.
2. Un représentant des consommateurs : personne nommée à temps partiel pour surveiller l'activité des offices et des agences, du point de vue des consommateurs.
3. Deux représentants des producteurs : nommés à temps partiel. Autant que possible, ils devraient à eux deux posséder des connaissances pratiques sur ce qui concerne la gestion de l'offre de tous les produits. L'un d'eux serait vice-président de la Commission.
4. Un troisième représentant des producteurs : poste à temps partiel occupé à tour de rôle par diverses personnes. De cette façon, la majeure partie des secteurs de production visés par la Loi seraient représentés au sein de la Commission.

Remarque : Le président mis à part, la moitié des membres de la Commission représenteront les producteurs.

5. Un représentant des commerçants : personne nommée à temps partiel et chargée de surveiller l'activité des offices et des agences, du point de vue des grossistes, des exploitants de laiterie, des transformateurs (conditionneurs) et des préposés au classement. Cette personne devrait posséder une certaine expérience de la gestion de l'offre des divers produits. Ce poste pourra être occupé à tour de rôle par diverses personnes; ainsi, divers secteurs de l'industrie de transformation (les usines laitières, par ex.) pourront être représentés.
6. Un membre indépendant possédant une vaste expérience dans les domaines administratif, juridique ou financier.

Bien que chacun des membres de la Commission ait pour mission de représenter en tout temps les intérêts d'un secteur particulier du système agro-alimentaire, ensemble, il leur incombe d'abord et avant tout de surveiller les activités administratives de tous les offices et agences pour s'assurer que ceux-ci fonctionnent comme le prévoient les lignes directrices gouvernementales et la Loi sur la commercialisation des produits de ferme.

4.3 Tribunal d'appel indépendant

Un des principaux changements apportés à la loi actuelle concerne le règlement des différends entre les offices et les commerçants, dans des secteurs où les offices détiennent certains pouvoirs, le plus important de ces secteurs étant la fixation des prix.

Il est proposé de confier à un tribunal indépendant le soin de trancher ces différends. Nous formulons cette recommandation pour diverses raisons :

1. La plus fréquente objection des commerçants relativement à la méthode qu'on emploie actuellement pour régler les différends entre les transformateurs et les producteurs au sujet de la fixation des prix, dans les cas où ceux-ci sont établis par les producteurs, c'est que la Commission a toujours tendance à favoriser les producteurs.
2. La Commission a de plus en plus de difficulté à jouer deux rôles en même temps : d'une part, elle se fait l'arbitre entre les producteurs et les transformateurs pour trancher les litiges concernant la fixation des prix, et d'autre part, elle est perçue comme étant une institution gouvernementale dont la principale responsabilité est d'aider les offices et les agences à surmonter leurs problèmes.

Le tribunal comprendrait trois personnes dûment choisies parmi un jury de dix membres; l'une des trois serait élue président. Les dix membres en question seront choisis pour leurs aptitudes, connaissances et compétences dans des domaines tels que la commercialisation et la production, les finances, l'administration, les négociations, la conciliation, l'arbitrage et le droit. Le tribunal recevrait tous les appels concernant les prix, qui sont actuellement présentés à la Commission. Tout litige que les négociations n'auraient pas permis de régler et qui exigerait l'intervention d'un conciliateur ou d'un arbitre

serait tranché par des membres du jury qui agiraient alors comme conciliateurs. Il est proposé que le tribunal détienne ses pouvoirs aux termes de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme. Il ne serait pas nécessaire de modifier la loi actuelle en ce qui concerne le choix des conciliateurs et des arbitres, car cet aspect y est déjà prévu.

Ce tribunal s'occuperait aussi de tout appel découlant des différends entre les commerçants et les producteurs au sujet de décisions prises par un office ou une agence et influant sur la capacité des acheteurs de soutenir la concurrence sur le marché.

La nouvelle commission disposerait d'un secrétariat, un peu comme c'est le cas actuellement. Cependant, il sera sans doute possible d'en améliorer la structure, une fois qu'on aura examiné les fonctions des divers membres du personnel.

4.4 Rôle de chef de la Commission

Bon nombre des problèmes qui se posent aux offices et aux agences de commercialisation sont attribuables au fait qu'ils ne se sont pas donnés de grandes lignes directrices adaptées à leurs rôles. On voudrait donc que la Commission se préoccupe davantage dans l'avenir de mettre en place une doctrine de base à partir de laquelle il sera possible de définir des lignes directrices et des principes cadres grâce auxquels les offices pourront évoluer dans un contexte mieux organisé et plus prévisible.

Il importera notamment de tracer des lignes directrices au sujet des aspects suivants :

1. La fixation des prix des produits.
2. La gestion des quotas.
3. Le financement; l'obligation de rendre compte en matière financière.
4. L'administration, la gestion des offices et des agences, les responsabilités des directeurs.
5. La planification à court et à long terme, les objectifs et les stratégies.
6. Les communications, y compris le recours aux comités.

Le processus par lequel ces travaux s'accompliront permettra à la Commission de consulter les offices et les agences, mais tout dépendra dans une large mesure des qualités de chef de la Commission.

4.5 Recommandations

À la lumière des réflexions antérieures, nous formulons les importantes recommandations suivantes :

1. Il est recommandé que la Commission restructurée de commercialisation des produits de ferme soit chargée d'administrer et de superviser dans la Province tous les offices et agences de commercialisation agricoles, la réglementation et la législation connexes.
2. Vu le fusionnement de la Commission des produits laitiers et de la Commission de commercialisation des produits de ferme, il est recommandé que deux membres de celle-ci représentent les producteurs laitiers; l'un des postes pourrait être occupé par plusieurs personnes à tour de rôle, et l'autre, par une personne nommée à titre permanent et remplissant ses fonctions à temps partiel.
3. Il est recommandé que la Commission obtienne le point de vue des commerçants, car ils sont touchés directement par les décisions des offices et des agences, en réservant en son sein un poste qui serait rempli à tour de rôle par des représentants des commerçants.
4. Il est recommandé de constituer ainsi une commission comprenant sept membres, à savoir :
   a) un président - nommé à plein temps;
   b) deux représentants des producteurs, dont l'un travaillerait à temps partiel, et l'autre serait vice-président;
   c) un troisième représentant des producteurs (poste occupé à tour de rôle par diverses personnes);
   d) un représentant des consommateurs;
   e) un représentant des commerçants (poste pouvant être occupé à tour de rôle par diverses personnes);
   f) un membre indépendant.
5. Il est recommandé de modifier la loi de façon à pouvoir créer un tribunal d'appel indépendant qui aurait pour rôle de trancher les différends entre les commerçants et les producteurs.

CHAPITRE 5

COMMISSION DE L'ASSURANCE-RÉCOLTE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

5.1 Renseignements historiques

La Loi fédérale sur l'assurance-récolte a été promulguée par le Parlement en 1959. Elle autorise le gouvernement fédéral à consentir des subventions et des prêts aux provinces pour assurer les récoltes. En vertu d'une entente sur le partage des coûts entre Ottawa et les provinces, il incombe principalement à la Division fédérale de l'assurance-récolte de fournir les services suivants :

1) assumer les responsabilités financières en ce qui concerne le partage des frais de prime et des coûts administratifs afférents aux prêts et au renouvellement des assurances en vertu des ententes fédérales-provinciales sur le partage des frais;
2) coordonner l'application des lignes directrices visant à étendre la portée de l'assurance contre les pertes agricoles, pour le plus grand bienfait des agriculteurs canadiens;
3) aider les provinces à élaborer, modifier et promouvoir leurs programmes d'assurance-récolte; et
4) mener des recherches et des études actuarielle sur le taux des primes et la protection offerte par l'assurance-récolte.

La Loi sur l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick a été adoptée en 1966 en tant que loi habilitante reliée à la loi fédérale. Cependant, aucune mesure ne fut prise jusqu'en 1974, année où la Loi fut effectivement promulguée et où le lieutenant-gouverneur en conseil a approuvé les règlements sur le fonctionnement de la Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick.

5.2 Structure administrative

La Commission est une corporation ayant tous les pouvoirs dévolus à une compagnie en vertu du paragraphe 14(1) de la Loi sur les compagnies. Elle compte cinq membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil; l'un d'eux est président et un autre, vice-président. Les membres ont un mandat renouvelable de trois ans. Trois membres constituent le quorum si le président ou le vice-président est présent.

Aux termes de la Loi sur la Fonction publique, un directeur général et d'autres personnes peuvent être nommés, mais ils sont actuellement employés du ministère de l'Agriculture qui est chargé du budget de la Commission. En théorie, la Commission relève directement du ministre de l'Agriculture, mais depuis sa création, elle fait partie d'une direction fonctionnelle du Ministère de sorte qu'en pratique, elle n'est comptable au Ministre qu'indirectement, un certain nombre de paliers de la bureaucratie la séparant de ce dernier.

Outre la Commission, il y a le Conseil d'arbitrage de l'assurance-récolte qui compte trois membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le Conseil est le seul organisme habilité à trancher tous les différends opposant la Commission et un assuré, relativement à l'évaluation d'une perte aux termes d'un contrat d'assurance; des différends de ce genre se sont effectivement produits.

5.3 Pouvoirs de la Commission en vertu de la Loi

En ce qui concerne la prise en charge et la pratique de l'assurance-récolte, la Commission possède les pouvoirs suivants (Règlement 83-29):

1) administrer des plans d'assurance-récolte pour fixer les conditions devant y être énoncées;
2) mener des études et des programmes de recherche sur l'assurance-récolte;
3) évaluer et déterminer les dommages aux récoltes et verser les indemnités prévues par tout plan;
4) obliger un assuré ou quiconque présente une demande d'assurance-récolte à fournir les renseignements, déclarations et rapports qu'elle peut demander;
5) conclure des ententes avec des personnes ou retenir leurs services pour la sollicitation et la réception des demandes d'assurance, l'encaissement des primes et le règlement des demandes d'indemnisation faites au titre des plans pour le compte de la Commission;
6) exercer les pouvoirs et les attributions que lui confèrent les règlements;
7) réassurer auprès d'un autre assureur la totalité ou une partie du risque couvert par un contrat; et
8) promulguer les règlements nécessaires pour pouvoir fonctionner.

5.4 Les activités de la Commission

Dans la présente section, nous parlerons des activités générales et du fonctionnement de la Commission. Nous n'aborderons cependant pas chacun des plans d'assurance-récolte, car cet aspect n'entre pas dans le cadre de notre rapport.

1. Évolution du Programme d'assurance-récolte :

Le Programme a été lancé en 1974, mais il n'a pas connu beaucoup de succès au cours des premières années, car les polices d'assurance étaient beaucoup trop rigoureuses, offraient des garanties insuffisantes et coûtaient trop cher. En 1980, cependant, le Programme a pris un second départ quand une nouvelle équipe spécialisée dans l'administration et la vente révisa de fond en comble les plans d'assurance offerts aux agriculteurs. Il existe maintenant cinq plans qui visent les récoltes suivantes : les pommes, les fraises, les pommes de terre (semence, consommation, transformation et exportation), les céréales de printemps et les légumes transformés (à partir de 1983-1984). Le tableau 6 montre l'évolution du Programme depuis sa création et révèle la fluctuation du nombre de contrats, de la superficie assurée et de la garantie offerte; selon les chiffres, il est évident que le Programme a connu un franc succès au cours des quatre dernières années. Le tableau 7 donne des détails sur l'assurance des diverses récoltes pendant la saison 1983-1984. La croissance du plan d'assurance visant les pommes de terre est remarquable, étant donné qu'il a été conçu en fonction des besoins des producteurs : en 1979, seulement 4 polices furent vendues et elles ne couvraient que 187 acres, tandis qu'en 1983, ces chiffres étaient passés respectivement à 213 et à 23 618. En d'autres termes, environ 45 p. 100 de tous les champs étaient assurés en 1983.

2. Coûts du Programme :

L'entente fédérale-provinciale de partage des coûts s'applique au Programme d'assurance-récolte. En vertu de cette entente, le gouvernement fédéral paie la moitié des primes et les producteurs, le reste, tandis que la Province se charge d'administrer le Programme. Le tableau 8 donne les chiffres des trois dernières années.

Par ailleurs, depuis 1982-1983, la Province paie ce que coûte la réassurance-responsabilité auprès du "Fonds de réassurance du Canada pour le Nouveau-Brunswick". Cela équivaut normalement à 15 p. 100 des primes totales perçues.

TABLEAU 6

Évolution des statistiques de l'assurance-récolte (1974-1975 à 1983-1984)

Année	Nombre de contrats	Superficie assurée	Garantie ($)	Total des primes	Indemnités ($) (Réclamations)	Nombre de réclamations
74-75	182	N/D	563 101	55 975	325 000	N/D
75-76	218	N/D	964 522	65 440	40 362	N/D
76-77	183	4 128	741 955	34 451	59 040	N/D
77-78	117	3 687	N/D	51 856	143 971	N/D
78-79	125	2 830	N/D	36 112	72 612	N/D
79-80	104	1 871	392 954	45 912	112 484	48
80-81	278	16 779	6 895 772	642 195	731 179	111
81-82	395	20 350	8 430 946	812 871	362 781	95
82-83	344	20 221	9 655 146	913 868	2 944 976	147
83-84	489	34 385	19 829 739	1 998 474	2 075 731	181
Total	2 435	---	47 474 135	4 657 154	6 868 135	872

TABLEAU 7

Garantie de l'assurance, par récolte - 1983-1984

Récolte assurée	Nombre d'agriculteurs	Superficie en acres	Garantie ($)	Total des primes	Indemnités ($) (Réclamations)	Nombre de réclamations
Pommes	14	256	157 038	10 100	1 680	1
Fraises	44	362	257 263	30 336	47 457	23
Pommes de terre	213	23 618	20 021 188	1 804 012	1 970 583	124
Haricots (Transf.)	12	389	98 233	11 788	16 396	9
CÉRÉALES DE PRINTEMPS :						
Orge	59	3 186	340 500	40 255	25 513	12
Céréales mélangées	6	131	10 312	1 379	266	1
Blé	39	1 623	186 952	21 040	9 227	4
Avoine	99	4 212	288 552	33 365	4 610	8
TOTAL PARTIEL	203	9 152	826 316	96 039	39 616	25
TOTAL	486	33 757	21 360 038	1 952 275	2 067 926	182

TABLEAU 6

Évolution des statistiques de l'assurance-récolte (1974-1975 à 1983-1984)

Année	Nombre de contrats	Superficie assurée	Garantie ($)	Total des primes	Indemnités ($) (Réclamations)	Nombre de réclamations
74-75	182	N/D	563 101	55 975	325 000	N/D
75-76	218	N/D	964 522	65 440	40 362	N/D
76-77	183	4 128	741 955	34 451	59 040	N/D
77-78	117	3 687	N/D	51 856	143 971	N/D
78-79	125	2 830	N/D	36 112	72 612	N/D
79-80	104	1 871	392 954	45 912	112 484	48
80-81	278	16 779	6 895 772	642 195	731 179	111
81-82	395	20 350	8 430 946	812 871	362 781	95
82-83	344	20 221	9 655 146	913 868	2 944 976	147
83-84	489	34 385	19 829 739	1 998 474	2 075 731	181
Total	2 435	---	47 474 135	4 657 154	6 868 135	872

TABLEAU 7

Garantie de l'assurance, par récolte - 1983-1984

Récolte assurée	Nombre d'agriculteurs	Superficie en acres	Garantie ($)	Total des primes	Indemnités ($) (Réclamations)	Nombre de réclamations
Pommes	14	256	157 038	10 100	1 680	1
Fraises	44	362	257 263	30 336	47 457	23
Pommes de terre	213	23 618	20 021 188	1 804 012	1 970 583	124
Haricots (Transf.)	12	389	98 233	11 788	16 396	9
CÉRÉALES DE PRINTEMPS :						
Orge	59	3 186	340 500	40 255	25 513	12
Céréales mélangées	6	131	10 312	1 379	266	1
Blé	39	1 623	186 952	21 040	9 227	4
Avoine	99	4 212	288 552	33 365	4 610	8
TOTAL PARTIEL	203	9 152	826 316	96 039	39 616	25
TOTAL	486	33 757	21 360 038	1 952 275	2 067 926	182

TABLEAU 8

Partage du coût du Programme d'assurance-récolte, en dollars

Année	Quote-part fédérale	Paiements des agriculteurs	Coût pour la Province
1981-1982	406 500	406 500	141 000
1982-1983	457 000	457 000	200 000
1983-1984	976 000	976 000	200 000

3. Rapports entre Ottawa et la Province :

En théorie, la Commission possède tous les pouvoirs voulus pour appliquer avec succès un programme d'assurance-récolte. Cependant, sa capacité de servir ses clients, les producteurs, est limitée du fait qu'elle dispose de ressources insuffisantes pour satisfaire aux exigences de l'Entente fédérale-provinciale sur le partage des coûts.

À l'origine, la Commission offrait aux producteurs des plans d'assurance peu satisfaisants, mais elle a remédié à cette lacune et elle a réussi à réaliser le principe clef en assurance, à savoir accroître le nombre de participants pour répartir le risque le plus possible. Au cours des dernières années, cependant, l'administration fédérale a resserré ses exigences en appliquant plus rigoureusement les règlements établis en vertu de la Loi canadienne sur l'assurance-récolte. Cette attitude a ralenti la révision des plans existants et la création de nouveaux, car la Commission n'a pas les ressources nécessaires pour mener les recherches que la préparation de propositions valables exige. Souvent donc, elle est incapable d'évaluer dans des délais raisonnables les demandes d'organismes de producteurs voulant obtenir de nouvelles garanties d'assurance ou une protection accrue, ou encore elle met beaucoup de temps à le faire. Cet état de fait l'empêche d'améliorer et de bien appliquer le Programme.

En vertu de sa politique actuelle, Ottawa voudrait que les plans soient aussi uniformes que possible d'un bout à l'autre du pays, ce qui est contraire à l'idée originale selon laquelle les plans devaient être élaborés en fonction des conditions et des besoins de chaque province. Ce point de vue ne reconnaît pas l'avantage qu'il y a à donner une

certaine latitude aux provinces pour leur permettre de se doter de plans attrayants parce qu'adaptés aux besoins de leur clientèle et par conséquent, de réussir dans cette entreprise. Dans le passé cependant, la poursuite de cet objectif par les provinces a causé des problèmes au gouvernement fédéral : des plans approuvés par une province donnée ont par la suite paru intéressants à d'autres qui ont dès lors demandé la révision de leurs plans, même si leur conjoncture n'était pas la même et ne justifiait pas nécessairement l'adoption des caractéristiques enviées à d'autres.

Dans l'ensemble, l'arrangement fédéral-provincial régissant l'assurance-récolte est valable. La quote-part financière d'Ottawa est nécessaire pour équilibrer les budgets et pour constituer une réserve en cas de catastrophe. Les provinces sont chargées d'élaborer les plans et d'administrer le Programme parce qu'elles connaissent bien les conditions locales. Malgré tout, le Programme du Nouveau-Brunswick ne fonctionne pas aussi bien qu'on pourrait le souhaiter. Certes, tous reconnaissent que le gouvernement doit avoir un rôle de premier plan et qu'il lui incombe de protéger les fonds publics, mais pour réaliser les objectifs du Programme, il importe que la Province, par l'entremise de la Commission de l'assurance-récolte, joue un rôle tout aussi grand. Ensemble, les contributions des producteurs et de la Province sont plus élevées que la quote-part fédérale, et c'est pourquoi l'opinion de la Commission devrait compter tout autant que celle d'Ottawa au moment où l'on décide du contenu final des plans d'assurance. Le gouvernement provincial est néanmoins tenu de fournir à la Commission les ressources qu'il lui faut pour remplir son rôle aux termes de l'Entente et pour exécuter ses tâches administratives conformément aux exigences fédérales. Voilà qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, comme nous l'avons indiqué dans la section précédente.

4. Ressources administratives :

Le Programme d'assurance-récolte est tout à fait différent des autres services assurés par le ministère de l'Agriculture et la plupart des autres administrations du gouvernement provincial. C'est en fait une entreprise et, comme la garantie offerte atteindra presque 22 millions de dollars en 1984-1985, c'est une entreprise fort imposante; il conviendrait donc qu'elle soit gérée en conséquence. Mais ce n'est pas

le cas à l'heure actuelle, vu les ententes et les ressources administratives limitées avec lesquelles cette entreprise doit fonctionner.

La plupart des difficultés administratives de la Commission découlent du fait qu'elle constitue une section d'une direction fonctionnelle du ministère de l'Agriculture. Voilà qui la différencie complètement des autres commissions au Canada, si l'on excepte celle de la Colombie-Britannique qui est elle aussi intégrée au ministère de l'Agriculture. Cette dernière commission fait d'ailleurs l'objet d'un examen approfondi, et l'on s'attend à des changements organisationnels qui la toucheront sans doute.

Les huit autres commissions provinciales de l'assurance-récolte sont relativement autonomes. Faits révélateurs, leur personnel est logé dans un immeuble distinct de celui qui abrite le reste du ministère, la Commission relève directement du Ministre pour tout ce qui concerne les questions fondamentales et, élément d'une importance capitale, elle possède son propre compte en banque et émet elle-même ses chèques.

Le paragraphe 6(1) du Règlement 83-29 établi en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick se lit comme il suit :

"La totalité des primes reçues relativement à une police, y compris la contribution qu'effectue le Gouvernement du Canada en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte (Chapitre C-36 des Statuts révisés du Canada de 1970) et celle qu'effectue la province en vertu de la loi, sont versées dans un fonds de réserve pour le paiement des indemnités, lequel fonds étant réputé faire partie du Fonds consolidé."

Par contraste, les dispositions financières s'appliquant à la Commission de la Nouvelle-Écosse, dont la situation correspond bien à celle des huit autres commissions, se lisent comme il suit (Traduction libre) :

"7(1) Il est établi par les présentes un fonds qui sera désigné comme étant le "Fonds d'assurance des récoltes et du bétail" et dont la Commission aura la garde et le contrôle au nom de Sa Majesté la Reine du chef de la Province.

(2) Moyennant l'approbation du gouverneur en conseil et à la demande écrite du Ministre, le ministre des Finances et de l'Économie peut, sans qu'il lui soit nécessaire d'obtenir d'autres sanctions que celles prévues dans la présente Loi,

verser à la Commission les sommes qu'elle demande pour se constituer un fonds de roulement.

(3) À la demande écrite du Ministre, le ministre des Finances versera chaque année à la Commission le montant correspondant aux frais engagés pour appliquer la Loi pendant l'année en question, et ce versement sera fait à même le Fonds consolidé et avec la sanction du parlement ou du gouverneur en conseil.

(4) La Commission versera dans le Fonds :

(a) l'argent reçu en vertu du paragraphe 7(2);

(b) l'argent versé aux termes du paragraphe 7(3);

(c) toutes les primes reçues;

(d) toute somme reçue du Gouvernement du Canada aux fins de la présente Loi; et

(e) toute autre somme reçue par la Commission aux fins de la présente Loi.

(5) La Commission doit déposer et conserver dans une banque à charte tous les montants versés dans le Fonds.

(6) La Commission doit gérer le Fonds et payer à même ce dernier toute somme qu'elle est tenue de payer en vertu de la présente Loi et tout ce qu'il en coûte pour appliquer celle-ci, y compris, nonobstant toute autre loi, le salaire du secrétaire exécutif et de toutes les autres personnes chargées d'appliquer la présente Loi.

(7) Si des employés de la Commission sont ou deviennent des employés au sens que la Loi sur la pension de la fonction publique donne à ce terme, la Commission devra verser à même le Fonds, à l'égard de ces employés, les contributions que le ministre des Finances et de l'Économie est tenu de verser aux termes de ladite loi; et la Commission devra aussi prélever sur le salaire desdits employés les sommes exigées par la Loi et les remettre au ministre des Finances et de l'Économie qui les créditera au compte du Fonds aux termes de la Loi.

(8) Nonobstant toute autre loi, mais sous réserve du paragraphe 7(10), les sommes versées dans le Fonds ne font pas partie du Fonds consolidé, et le Fonds ne fait aucunement partie du

Fonds consolidé; lesdites sommes appartiennent à Sa Majesté la Reine du chef de la Province.

(9) La Commission remettra au ministre des Finances et de l'Économie, pour qu'il les investisse en son nom, toutes les sommes du Fonds dont elle n'a pas un besoin immédiat pour fonctionner; le ministre des Finances et de l'Économie pourra, avec cet argent, acheter des valeurs que la Loi provinciale sur les finances l'autorise à obtenir.

(10) Les sommes investies par le ministre des Finances et de l'Économie conformément au paragraphe 7(9) constitueront un fonds spécial ou en fidéocommis, et les intérêts qu'elles rapporteront seront crédités au compte de la Commission; ces intérêts, soit seuls, soit avec le principal investi pour la Commission par le ministre des Finances et de l'Économie, ou toute partie desdits intérêts, seront payés à la Commission par le ministre des Finances et de l'Économie à la demande de cette dernière."

Le texte ci-dessus montre bien que d'autres commissions au pays sont assujetties à des règlements leur permettant de fonctionner comme des entreprises.

Le gouvernement rendrait la Commission de l'assurance-récolte plus efficace en modifiant les règlements du Nouveau-Brunswick pour qu'ils correspondent à ce que nous venons de lire, car dès lors :

1) le directeur général aurait le pouvoir d'embaucher du personnel occasionnel ou à contrat, selon les besoins et dans les limites du budget approuvé;
2) la Commission pourrait faire les remboursements ou payer les indemnités dans des délais raisonnables;
3) la Commission pourrait repérer rapidement les chèques sans provision faits par des clients pour payer leurs primes;
4) la Commission s'éviterait des problèmes d'ordre budgétaire qui reviennent sans cesse, étant donné qu'il lui est impossible de prévoir quelles garanties les agriculteurs demanderont, ou à combien s'élèveront les réclamations présentées par suite du mauvais temps, ou les deux;

5) l'agriculteur client saurait que les indemnités lui ayant été versées proviennent du même fonds que celui dans lequel ses primes sont versées;
6) le directeur général pourrait recourir à des services privés de traduction quand les services internes sont surchargés et que cet état de choses retarde l'approbation des règlements ou de leurs modifications, ce qui nuit en fin de compte au Programme d'assurance.

5. Dotation en personnel

Il est évident que la Commission manque de personnel. Le Programme prend rapidement de l'expansion, cela ne fait plus de doute, et de plus en plus les agriculteurs veulent pour leurs récoltes une protection supplémentaire. Pourtant, il y a eu réduction du temps consacré aux affaires de la Commission, car le directeur général remplit depuis trois ans les fonctions de directeur de la Commission des grains en même temps que ses propres fonctions.

La dotation en personnel n'entre pas vraiment dans le cadre du présent rapport, mais il est évident que les restrictions existant sur ce plan sont attribuables au fait que la Commission est intégrée à une direction du Ministère. Elle a subi le même sort que la direction et le Ministère, même si son rôle est différent et a pris rapidement de l'ampleur. Ce rôle consiste à gérer un programme conjoint auquel participent le gouvernement fédéral et les producteurs agricoles de la Province. Comme Ottawa et ces derniers ont indiqué, par le biais de leur contribution financière, leur volonté d'élargir le Programme, il serait inopportun de la part de la Province d'imposer des restrictions en ne fournissant pas le personnel administratif nécessaire.

Nous pensons que les besoins de la Commission en personnel seraient mieux définis et reconnus si elle constituait une unité distincte et autonome.

6. La Commission

La Commission de l'assurance-récolte détient de vastes pouvoirs aux termes de la Loi, pouvoirs que nous avons énumérés dans la section 6.3 du présent chapitre. Toutefois, il est évident que sa capacité d'exercer ces pouvoirs est grandement limitée vu que le nombre d'employés

dont elle disposera pour faire son travail est fixé par quelqu'un d'autre au Ministère.

Nous préconisons que la Commission devrait avoir plus de prestige et de panache et qu'elle devrait pouvoir décider davantage de l'évolution de ses propres affaires. Il n'y a pas de doute que le président devrait jouer un rôle plus prépondérant que dans le passé.

À notre avis, il conviendrait que le président :

a) préside toutes les réunions de la Commission;
b) se réunisse fréquemment (au moins une fois par mois) avec le directeur général pour se tenir au courant de tous les aspects du Programme et des divers plans d'assurance;
c) assiste aux réunions fédérales-provinciales en qualité de porte-parole de la Commission et des producteurs clients;
d) prenne activement part à l'élaboration du budget;
e) se réunisse aussi souvent que nécessaire avec le Ministre pour le tenir au courant des problèmes et de l'évolution du Programme et pour faire valoir les besoins de la Commission en ressources financières et en personnel.

Il sera sans doute difficile de trouver un agriculteur exerçant sa profession qui pourra assumer toutes ces fonctions. D'un autre côté, le Ministre pourrait choisir une personne compétente connaissant bien l'industrie agricole. Mais le président ne doit pas être un employé du Ministère. Il ne doit exister aucun lien de dépendance entre le président et la Commission d'une part, et le Ministère, d'autre part.

Pour que la Commission représente les principaux groupes de producteurs sans pour autant que le président soit nécessairement un agriculteur, et pour que les deux groupes linguistiques y soient équitablement représentés, il est proposé de porter le nombre de ses membres de cinq à sept.

5.5 Conclusions

Après avoir étudié la situation de la Commission de l'assurance-récolte, nous formulons les conclusions suivantes :

1. Les plans et les polices d'assurance de la Commission sont maintenant bien établis, comme en témoigne la hausse considérable de la protection offerte au cours des quatre dernières années.

2. Il est actuellement difficile d'élaborer de nouveaux plans d'assurance ou d'améliorer les régimes existants, car, faute de ressources suffisantes, la Commission n'est pas en mesure de satisfaire aux exigences de la Division fédérale de l'assurance-récolte.
3. En cinq ans, la couverture offerte par la Commission est passée d'un peu moins d'un demi-million à près de vingt-deux millions de dollars.
4. Cette croissance a montré que la structure actuelle de la Commission, qui est en fait une section d'une direction fonctionnelle du ministère de l'Agriculture, ne lui permet plus de mener ses affaires efficacement.
5. En examinant la structure d'autres commissions d'assurance-récolte au pays, on constate que toutes, sauf une, constituent des unités relativement indépendantes dont les principales caractéristiques sont les suivantes :
   a) chacune relève directement du Ministre;
   b) chacune mène ses opérations financières grâce à un fonds bancaire distinct non intégré au Fonds consolidé.
6. En apportant les modifications voulues aux règlements actuels, on permettrait à la Commission de régler plus facilement les problèmes concernant la dotation en personnel, le budget et les transactions financières.
7. Si la Commission doit assumer le rôle élargi qu'on lui destine, il lui faudra au moins deux autres membres et un président qui lui consacrera beaucoup plus de temps que dans le passé.

5.6 Recommandations

1. Abroger le paragraphe 6(1) du Règlement 83-29 établi en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte, et le remplacer par un article qui reprendrait à peu près les termes des paragraphes 7(1) à 7(10) du chapitre 6 de la Nova Scotia Crop and Livestock Insurance Act. (Voir la section 5.4.4 du présent rapport pour avoir plus de détails.)
2. Modifier le paragraphe 3(2) du Règlement 83-29 pour que la Commission puisse compter sept membres au lieu de cinq.
3. Qu'au moment où le président de la Commission sera nommé, le Ministre détaille les fonctions et les responsabilités qui lui incomberont.
4. Que l'on prenne immédiatement des mesures pour redonner au directeur général un rôle à temps plein au sein de la Commission.

CHAPITRE 6

LA COMMISSION DES GRAINS DU NOUVEAU-BRUNSWICK

6.1 Renseignements historiques

En août 1979, le ministère de l'Agriculture créait un "comité directeur de la planification dans l'industrie du grain"; y étaient représentés les producteurs de céréales, les commerçants, et des organismes fédéraux et provinciaux. Le comité avait sept mois pour remplir sa tâche, et ses attributions se lisaient comme il suit :

> "Examiner en détail toute l'industrie céréalière du Nouveau-Brunswick, repérer les débouchés et les restrictions, améliorer la compréhension et la coopération entre tous les secteurs de l'industrie, établir des lignes directrices sur la production, le transport, l'entreposage et la mise en marché des céréales, et formuler des recommandations sur les programmes, les lignes directrices et les lois du gouvernement."

Le Comité mit la dernière main à ses recommandations à l'occasion de sa réunion du 20 février 1980; la plus importante concernait la mise sur pied d'une "commission investie de pouvoirs limités". Par l'expression "investie de pouvoirs limités", on voulait signifier que la commission se limiterait à offrir des services de commercialisation et d'expansion non commerciaux et à établir des règlements à l'intention des producteurs de céréales et de l'industrie céréalière en général. La commission ne devait ni posséder ni exploiter des installations de manutention ou d'entreposage des grains, et elle ne devait ni acheter, ni vendre des céréales. Le Comité présenta aussi des recommandations sur les douze thèmes suivants : les priorités en matière de production, le transport, l'aide pour l'acheminement des céréales fourragères, les organismes d'agriculteurs, la recherche et l'expansion de l'industrie, les semences généalogiques, l'utilisation des céréales, l'entreposage et la transformation, la coopération entre les provinces, la mise à l'essai des semences, les restrictions concernant le poids au printemps, et un silo de transbordement à Saint John.

Le ministre de l'Agriculture approuva les principales recommandations, de sorte que la Loi sur les grains du Nouveau-Brunswick fut rédigée, puis adoptée par le parlement en 1981. Les objectifs de la Loi sont les suivants :

1) favoriser l'épanouissement de l'industrie céréalière du Nouveau-Brunswick;
2) promouvoir, contrôler et réglementer la production et la commercialisation des céréales;
3) rendre l'industrie céréalière de la Province plus stable et en améliorer l'organisatin; et
4) établir et faire respecter des normes de qualité dans le domaine des céréales, et réglementer la manutention pour garantir la qualité des produits sur le marché.

6.2 Structure administrative

La Commission est une corporation investie de tous les pouvoirs dévolus à une compagnie aux termes du paragraphe 14(1) de la Loi sur les compagnies. Elle compte sept membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Quatre d'entre eux sont des producteurs, dont le président et le vice-président, un autre représente la Division de l'Atlantique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale, un sixième représente le secteur des semences généalogiques, et le septième est un employé du ministère de l'Agriculture. Ces personnes sont nommées pour quatre ans. Quatre membres constituent le quorum, et l'existence d'un poste vacant au sein de la Commission n'empêche pas les autres membres d'agir.

La Commission est chargée d'appliquer la Loi et elle relève du Ministre à cet égard. Le Ministre peut, à sa discrétion, choisir à même les effectifs du ministère de l'Agriculture un secrétaire-administrateur et d'autres agents et employés, selon ce dont la Commission a besoin pour remplir ses fonctions. À l'heure actuelle, le personnel comprend un directeur à temps partiel, un inspecteur des grains et une secrétaire à temps partiel, ce qui est suffisant pourvu que la Commission puisse compter sur l'appui de la Direction de l'expansion du marché, au ministère de l'Agriculture.

6.3 Pouvoirs de la Commission en vertu de la Loi

Afin d'assumer ses responsabilités relativement à la production et à la commercialisation des céréales, la Commission détient les pouvoirs suivants (Extrait du paragraphe 4(1) de la Loi):

1) faire enquête sur tout diférend entre producteurs, transformateurs, marchands, distributeurs, ou transporteurs de grains, et arbitrer, trancher, concilier ou régler de toute autre façon ce différend;
2) faire enquête sur le coût de production, de transformation, de distribution et de transport du grain ainsi que sur les prix, les écarts de prix, les pratiques commerciales, les modes de financement, la gestion, le classement, les politiques et les autres questions concernant la commercialisation du grain;
3) imposer aux personnes s'occupant de la production et de la commercialisation du grain de s'inscrire auprès de la Commission en indiquant leurs noms, prénoms, adresses et professions;
4) imposer aux personnes s'occupant de la commercialisation du grain l'obligation de fournir une garantie ou de justifier de leur solvabilité, et fixer le régime d'administration et la disposition de tout argent ou garanties ainsi fournis;
5) obliger toute personne, avant qu'elle ne commence ou ne continue à produire ou commercialiser le grain à obtenir un permis auprès de la Commission;
6) fixer ou recouvrer auprès des personnes qui produisent ou commercialisent le grain les droits de permis et redevances dues en contreprartie des services qu'elle rend; classer à cette fin ces personnes en groupe; poursuivre le recouvrement de ces droits et redevances ou l'un ou l'autre par une action intentée devant tout tribunal compétent;
7) coopérer et agir conjointement avec tout office canadien ou provincial;
8) établir des catégories de grain et les normes y afférentes de même qu'un système de classement et d'inspection qui reflète convenablement la qualité du grain tout en répondant à la nécessité d'une commercialisation efficace;
9) établir et appliquer des normes et moyens réglementant la production, la manutention, le transport et l'entreposage du

grain et l'équipement, les véhicules et services utilisés à ces fins;

10) mener des enquêtes et tenir des audiences sur des questions relevant de la Commission;
11) fixer la date et le lieu de commercialisation du grain et désigner l'agence qui se chargera de la commercialisation;
12) regrouper dans des comptes communs les sommes provenant de la vente du grain et procéder, après déduction de toutes les dépenses, à la répartition du reliquat entre les participants dont la quote-part sera calculée en fonction des quantités, catégories, variétés et classes du grain qu'ils ont livré, verser un acompte sur le grain et effectuer des versements subséquents jusqu'à répartition complète du reliquat;
13) exiger que le paiement des sommes dues à des personnes en contrepartie du grain soit fait ou se fasse par l'intermédiaire de la Commission et poursuivre leur recouvrement en justice devant un tribunal compétent;
14) régler le mode de commercialisation du grain;
15) interdire totalement ou partiellement la commercialisation d'une qualité, catégorie, variété ou classe de grain;
16) inspecter tout récipient, véhicule, élévateur ou endroit affectés au grain et y prélever un ou plusieurs échantillons;
17) nonobstant la Loi sur l'administration financière, payer les dépenses de la Commission avec l'argent que la Commission reçoit;
18) désigner d'autres grains auxquels la présente loi peut s'appliquer;
19) prendre les arrêtés destinés à l'exécution de ses pouvoirs.

Il s'agit là d'un vaste éventail de pouvoirs, car il inclut tous ceux dont un office de commercialisation des grains pourrait avoir besoin; il est peu probable que la Commission doive faire appel à la majorité d'entre eux d'ici de nombreuses années.

6.4 Les activités de la Commission

La Province a tout de suite pris des mesures pour que les commissaires aillent à tour de rôle suivre un cours d'une semaine à

l'Institut international du Canada pour le grain, à Winnipeg, afin de se renseigner à fond sur l'industrie céréalière canadienne.

Quand elle a dressé la première partie de son programme à la fin de 1981 et au début de 1982, la Commission a passé en revue les principales difficultés avec lesquelles l'industrie céréalière de la Province était aux prises, et elle a isolé celles qui relevaient de sa compétence. Elle a ensuite énuméré ces dernières suivant un ordre de priorité (voir ci-dessous) qui présente d'abord les domaines exigeant son attention immédiate et pour lesquels il fallait élaborer des programmes ou prendre des mesures.

1) Normes de classement.
2) Paiements anticipés des récoltes
3) Registre des commerçants de grains
4) Élévateur-terminus à grain de Florenceville
5) Politique sur les semences pédigrées (généalogiques)
6) Communication avec les producteurs de grain
7) Système d'information sur le marché
8) Transport du grain

Nous décrivons dans les sections suivantes les progrès que la Commission a accomplis dans tous ces domaines pendant sa courte existence.

1. Classement des céréales fourragères :

Dès le début, la Commission s'est souciée en priorité de créer des classes de grains et de faire accepter sur une base volontaire le classement des céréales fourragères. Ce processus a commencé en 1982, avec des essais menés dans les comtés de Carleton et de Victoria où 280 chargements (environ 1 880 tonnes) de blé, d'orge et d'avoine ont été classés et où les producteurs ont été informés des résultats. La Commission a aussi offert un programme de formation à quatre endroits à l'intention du personnel préposé aux silos à grain.

En 1983, le programme a pris de l'ampleur; en tout, 668 chargements (environ 4 500 tonnes) de céréales fourragères ont été classés volontairement aux silos, dans cinq endroits différents, soit Hartland, Florenceville, Grand-Sault, Rogersville et Sackville. Les producteurs ont été informés de la classe de leur grain au moment de la livraison, et la Commission a fait valoir activement le concept de la qualité du grain grâce à des brochures, des démonstrations et des exposés dans le

cadre d'assemblées de producteurs. La Commission a encouragé les commerçants de céréales fourragères à acheter le grain en fonction de la classe, et elle a réglé certains différends qui portaient sur le classement. Un laboratoire centralisé des grains a été mis sur pied au ministère de l'Agriculture, à Fredericton, pour faciliter l'analyse de la qualité, l'arbitrage et la formation.

2. Élévateur-terminus à grain de Florenceville et Mise en commun du grain

L'Élévateur-terminus de Florenceville a été construit par le ministère de l'Agriculture en 197[illegible], et c'est la Coopérative de Carleton qui l'a exploité jusqu'en ju[illegible]t 1983, au nom du Ministère. La Commission des grains a été priée d'en examiner les méthodes de fonctionnement en 1982, et elle a par la suite formulé des recommandations pour en améliorer la politique d'exploitation. Après avoir mené une étude plus poussée, la Commission a recommandé de modifier en profondeur le statut et le mode de fonctionnement de l'installation qui est par conséquent devenue corporation en août 1983 sous le nom de Centre d'emmagasinage des grains de Florenceville.

Le Ministre a nommé pour un an cinq personnes au conseil d'administration; trois d'entre elles (dont le président et le vice-président) représentent les producteurs, une, le ministère de l'Agriculture (Secrétaire), et une, la Commission (Trésorier). Les actions de la société demeurent la propriété de la Province représentée en cela par le ministre de l'Agriculture. En outre, un nouveau directeur a été embauché pour faire fonctionner l'élévateur, et l'on a retenu les services d'un comptable pour mettre sur pied un système de gestion financière. La Commission agit à titre consultatif auprès du conseil d'administration et elle collabore étroitement avec lui.

Pendant la première saison sous le nouveau régime, tous les grains reçus ont été classés et mis en commun pour être vendus par classe. À l'époque de la moisson, le Centre était ouvert six jours par semaine, et l'horaire était prolongé s'il le fallait. On a offert à l'essai aux agriculteurs des services d'entreposage, de nettoyage et de séchage. Le Centre a manutentionné près de 2 200 tonnes (92 000 boisseaux) de blé, d'orge, d'avoine et de seigle, ce qui représente un coefficient de rotation de 1,15; tout le grain a été vendu. Jusqu'ici, cependant, la société n'a pas réussi à se trouver des marchés pour les céréales

fourragères importées; or, cela est essentiel (tout au moins jusqu'à ce que la production locale comble ce vide) si elle veut porter à au moins trois son coefficient de rotation et être viable pendant toute l'année. En conséquence, l'usine est fermée huit mois par année.

La Commission essaie de s'assurer que le Centre des grains fonctionne dans les mêmes conditions que les élévateurs privés, notamment en ce qui concerne l'apport du gouvernement. Le Centre a obtenu un prêt d'exploitation de la Scotiabank, en employant une garantie de la Commission sur l'aménagement des exploitations agricoles pour couvrir la moitié de la marge de crédit; les grains entreposés et les comptes clients ont servi de garanties pour le reste. À la fin janvier 1984, le Centre avait entièrement remboursé la banque.

Les frais totaux d'exploitation pour la période allant du 1er août 1983 au 31 juillet 1984 s'élèvent à 52 647 $, soit 24,15 $ la tonne de grain manutentionné.

Le tableau 9 montre sommairement quels ont été les paiements versés à l'égard des grains mis en commun.

TABLEAU 9

Paiements relatifs aux grains mis en commun (Pool) - Sommaire

Grain	Volume	Paiement initial la tonne	Paiement provisoire la tonne	Paiement final la tonne
Blé d'hiver	146	126,73 $	22,00 $	6,05 $
Blé de printemps	701	126,73 $	19,14 $	9,86 $
Orge	1 066	110,20 $	7,04 $	7,50 $
Avoine	67	93,67 $	9,68 $	38,20 $
Seigle	199	110,20 $	0	2,01 $

Les paiements provisoires et tout paiement final effectué représentent pour les agriculteurs ayant mis leur grain en commun des profits en sus des sommes reçues par les nombreux producteurs ayant vendu leur grain en dehors d'un tel arrangement. En raison de ces résultats, beaucoup s'intéresseront sans doute à la création d'autres pools, à d'autres élévateurs, ou de pools de producteurs. Bien qu'on

puisse voir là un progrès vers une commercialisation mieux organisée des grains, la Commission craint de devoir imposer des règlements pour s'assurer qu'elle pourra évaluer convenablement les frais et le rendement des pools, et pour protéger l'investissement des agriculteurs en exigeant des cautionnements et la protection d'une assurance. En effet, la Commission répugne, et cela est bien compréhensible, à promulguer des règlements gouvernementaux avant que cela soit absolument nécessaire et elle veut de plus être certaine qu'elle disposera des ressources voulues pour administrer un tel programme.

Si l'on envisage l'avenir du Centre des grains de Florenceville, il faut se poser la question de savoir si le gouvernement a véritablement avantage à être propriétaire de l'installation. À court terme, il est préférable pour lui de l'être, car un tel état de fait aidera la Commission à obtenir la coopération voulue afin de faire l'essai et la démonstration des nouvelles techniques pour le plus grand bienfait des producteurs. Mais à long terme, il serait sans doute souhaitable de prévoir une participation financière croissante des producteurs, et ultimement, l'acquisition pure et simple de l'installation par eux.

3. Autres activités :

La Commission a mené d'autres activités que nous décrivons ci-après.

1) En 1982, les commerçants de grain ont été invités à s'inscrire auprès de la Commission; vingt-sept d'entre eux l'ont déjà fait. Ce répertoire permet notamment de recueillir de l'information confidentielle sur les installations de manutention et d'entreposage des grains et sur le débit de grain local et importé.
2) La Commission a dressé et chargé sur ordinateur une liste comptant les noms de près de 1 400 producteurs céréaliers et membres de l'industrie des grains; par ailleurs, elle publie et diffuse depuis le début de 1983 une publication bilingue s'intitulant le Bulletin sur les grains.
3) La Commission a collaboré étroitement avec les deux organismes régionaux de producteurs céréaliers en ce qui concerne la qualité du grain, la commercialisation et l'organisation de l'industrie. Elle a aussi envoyé le président de chacun de ces

organismes suivre le "Cours de gestion agricole" (Farm Leaders' Course) offert par l'Institut international du Canada pour le grain.

4) De concert avec le conseil d'administration du Centre des grains de Florenceville, la Commission a élaboré pour ce dernier des lignes directrices et des méthodes d'exploitation.

5) Par suite d'un sondage effectué un peu partout dans la Province en 1983, la Commission a lancé un programme volontaire d'examen phytosanitaire, en collaboration avec la Commission canadienne des grains et le ministère provincial de l'Agriculture. Cet examen a pour objet de repérer les insectes nuisibles présents dans les entrepôts à grain et dans les usines de traitement, et aussi de lutter contre eux.

6) La Commission est membre du Conseil des grains de l'Atlantique (Atlantic Grains Council), car elle veut se tenir au courant des questions et problèmes étudiés dans les autres provinces et au palier national. Par ailleurs, elle a organisé une réunion des commissions des grains et des organismes de commercialisation du grain des Maritimes, pour discuter de problèmes communs intéressant la commercialisation du grain.

7) La Commission a participé activement aux études sur :
   - la "Politique provinciale de transport des grains", pour évaluer son utilité et rassembler des renseignements sur le débit de céréales fourragères acheminées depuis les fermes. Ce programme, qui est administré par la Commission sur l'aménagement des exploitations agricoles, prévoit le versement d'une subvention pour le transport interprovincial des céréales fourragères produites localement; pendant l'année financière 1983-1984, année où les règlements ont été modifiés, il en a coûté 72 835 $ pour acheminer 11 059 tonnes.
   - la possibilité pour les associations de producteurs de grain de profiter du Programme fédéral des paiements anticipés pour les récoltes.
   - le genre de lignes directrices nécessaires pour soutenir l'industrie des semences généalogiques.

6.5 Conclusions

La tâche de la Commission n'est pas facile, vu la faible importance de l'industrie provinciale (en moyenne, 70 000 acres de grain ont été cultivés par année entre 1977 et 1981, et le rendement a été de 55 000 tonnes), l'absence de règlements antérieurs et le fait que l'industrie n'était aucunement organisée auparavant. Comme elle n'existe que depuis trois ans et que les ressources dont elle a disposé pendant ce temps étaient très limitées, la Commission a progressé autant qu'il lui était possible de le faire.

La raison d'être de la Commission est très différente de celle d'autres commissions, en ce sens que son rôle principal à ce stade-ci consiste à favoriser l'expansion du secteur et non à le réglementer. À bien des égards, cette réalité fait partie du problème global qui se pose à la Commission : en effet, celle-ci fonctionne isolément, elle a peu de prestige dans les milieux gouvernementaux, elle ne reçoit pas l'appui dont elle a besoin du ministère de l'Agriculture, et pourtant, elle détient de vastes pouvoirs qu'elle n'est pas en mesure d'exercer à l'heure actuelle et dont bon nombre pourraient bien ne pas lui servir d'ici des années, voire du tout.

La principale difficulté à laquelle se heurte la Commission tient au fait que ses fonctions ne sont pas clairement définies par rapport à celles du ministère de l'Agriculture. En dépit des objectifs de la Commission, qui sont énoncés dans la Loi (voir la section 6.1), il incombe au Ministère, et plus particulièrement à la Direction de l'industrie végétale, de s'occuper de tout ce qui concerne la production des céréales. Par ailleurs, c'est la Direction de l'expansion des marchés qui devrait être chargée d'élargir les marchés des céréales et d'organiser la commercialisation des grains, en collaboration avec les producteurs. Enfin, il devrait incomber aux bureaux régionaux du Ministère de mener les programmes d'expansion de l'industrie des grains et de diriger les associations de producteurs.

Afin de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun, il faudra d'abord établir des lignes directrices provinciales sur les grains. La Commission et le Ministère doivent s'attaquer à cette tâche ensemble, fixer des objectifs à moyen et à long terme, établir l'ordre des priorités et obtenir à cet égard la sanction du Ministre. Ce faisant, il faudra que la Commission tienne compte de

6.5 Conclusions

La tâche de la Commission n'est pas facile, vu la faible importance de l'industrie provinciale (en moyenne, 70 000 acres de grain ont été cultivés par année entre 1977 et 1981, et le rendement a été de 55 000 tonnes), l'absence de règlements antérieurs et le fait que l'industrie n'était aucunement organisée auparavant. Comme elle n'existe que depuis trois ans et que les ressources dont elle a disposé pendant ce temps étaient très limitées, la Commission a progressé autant qu'il lui était possible de le faire.

La raison d'être de la Commission est très différente de celle d'autres commissions, en ce sens que son rôle principal à ce stade-ci consiste à favoriser l'expansion du secteur et non à le réglementer. À bien des égards, cette réalité fait partie du problème global qui se pose à la Commission : en effet, celle-ci fonctionne isolément, elle a peu de prestige dans les milieux gouvernementaux, elle ne reçoit pas l'appui dont elle a besoin du ministère de l'Agriculture, et pourtant, elle détient de vastes pouvoirs qu'elle n'est pas en mesure d'exercer à l'heure actuelle et dont bon nombre pourraient bien ne pas lui servir d'ici des années, voire du tout.

La principale difficulté à laquelle se heurte la Commission tient au fait que ses fonctions ne sont pas clairement définies par rapport à celles du ministère de l'Agriculture. En dépit des objectifs de la Commission, qui sont énoncés dans la Loi (voir la section 6.1), il incombe au Ministère, et plus particulièrement à la Direction de l'industrie végétale, de s'occuper de tout ce qui concerne la production des céréales. Par ailleurs, c'est la Direction de l'expansion des marchés qui devrait être chargée d'élargir les marchés des céréales et d'organiser la commercialisation des grains, en collaboration avec les producteurs. Enfin, il devrait incomber aux bureaux régionaux du Ministère de mener les programmes d'expansion de l'industrie des grains et de diriger les associations de producteurs.

Afin de définir clairement les rôles et les responsabilités de chacun, il faudra d'abord établir des lignes directrices provinciales sur les grains. La Commission et le Ministère doivent s'attaquer à cette tâche ensemble, fixer des objectifs à moyen et à long terme, établir l'ordre des priorités et obtenir à cet égard la sanction du Ministre. Ce faisant, il faudra que la Commission tienne compte de

trois grands principes pour faire correspondre ses efforts à ceux de la Commission de commercialisation des produits de ferme.

1) Confier aux producteurs, qui collaboreraient en cela avec le ministère de l'Agriculture, les travaux de préparation et de promotion visant la mise en place d'un système de commercialisation. Avant de faire quoi que ce soit, la Commission devrait attendre de recevoir d'un groupe de producteurs une demande officielle portant sur la mise à exécution d'un plan de commercialisation.
2) Il incombe entièrement à la Commission de suivre et d'analyser l'évolution des lignes directrices nationales, de présenter et de défendre les intérêts du Nouveau-Brunswick au palier fédéral.
3) Que la Commission ne régisse en rien la production céréalière tant que des conditions particulières du marché n'exigeront pas l'application de contrôles, ce qui risque fort peu de se produire dans l'avenir prévisible.

D'après tout ce qui précède, il semble que les principales fonctions de la Commission concerneront le contrôle de la qualité, la mise en commun du grain, la surveillance des organes de commercialisation, le commerce du grain, l'édification de l'industrie provinciale des grains, et la défense des intérêts du Nouveau-Brunswick au palier fédéral. Quand ces fonctions auront été clairement définies dans le cadre de lignes directrices acceptées de tous les intéressés, il conviendrait que la Commission dispose des ressources suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités et qu'elle soit dès lors assurée que le Ministère remplira son rôle.

6.6 Recommandations

1. Il est recommandé que la Province élabore des lignes directrices en matière de céréales et qu'elle se fixe des objectifs à moyen et à long terme dans ce domaine.
2. Il est recommandé de définir clairement les fonctions et les responsabilités de la Commission par rapport à celles du ministère de l'Agriculture, dans le cadre de lignes directrices convenues en matière de céréales.
3. Afin de réaliser ce qui est énoncé dans l'alinéa 2 ci-dessus, il est recommandé ce qui suit :
   a) Confier aux producteurs, qui collaboreraient en cela avec le ministère de l'Agriculture, les travaux de préparation et de promotion visant la mise en place d'un système de commercialisation. Avant de faire quoi que ce soit, la Commission devrait attendre de recevoir d'un groupe de producteurs une demande officielle portant sur la mise à exécution d'un plan de commercialisation.
   b) Qu'il incombe entièrement au ministère de l'Agriculture de suivre et d'analyser l'évolution des lignes directrices nationales, de présenter et de défendre les intérêts du Nouveau-Brunswick au palier fédéral.
   c) Que la Commission ne régisse en rien la production céréalière tant que des conditions particulières du marché n'exigeront pas l'application de contrôles, ce qui risque fort peu de se produire dans l'avenir prévisible.

CHAPITRE 7

RÔLE ET RESPONSABILITÉS DU MINISTRE ET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Historiquement, le ministre et le ministère de l'Agriculture ont joué un rôle actif dans l'établissement des commissions agricoles au Nouveau-Brunswick. Le rôle du Ministre a été d'élaborer des lignes directrices et des plans, puis de les faire approuver par le gouvernement aux termes des lois suivantes: Loi sur les produits laitiers, Loi sur la commercialisation des produits de ferme, Loi sur les grains et Loi sur l'assurance-récolte. Quant à lui, le Ministère s'est particulièrement chargé de mettre en oeuvre les politiques et les programmes de ces commissions. L'une de ses principales responsabilités a été de fournir les ressources budgétaires et les effectifs nécessaires à ces commissions agricoles.

7.1 Ministre de l'Agriculture

Les lois qui président à la création des commissions et qui sont énumérées ci-dessus stipulent que celles-ci relèvent directement du ministre de l'Agriculture. Alors qu'elles sont comptables devant le Ministre de l'administration de la loi dans des domaines tels que l'établissement de règlements et de plans de commercialisation et la nomination des membres des commissions, la principale responsabilité du Ministre est de soumettre des candidatures et des politiques à la considération du lieutenant-gouverneur en conseil.

1. Commission de commercialisation des produits de ferme

En ce qui concerne la Commission de commercialisation des produits de ferme, la principale tâche du Ministre est d'étudier les recommandations de la Commission en ce qui regarde l'établissement d'offices ou d'agences de commercialisation ou la modification des plans de commercialisation existants. Une fois qu'il a approuvé ces recommandations, le Ministre présente les plans et règlements proposés à la considération du lieutenant-gouverneur en conseil. Après que le gouvernement les a approuvés, il revient à la Commission d'en superviser la mise en oeuvre par l'intermédiaire des divers offices de commercialisation créés aux termes de la loi.

Selon la procédure habituelle, les producteurs demandent à la Commission d'adopter de nouveaux règlements ou plans, ou de modifier des règlements et des plans existants. Lorsqu'un groupe de producteurs assurant la mise en marché d'un produit lui demande de créer un office local pour promouvoir, contrôler et réglementer la vente du produit en question, la Commission peut, si elle juge, après examen, que ce groupe est suffisamment représentatif des producteurs visés, recommander au Ministre de créer un office local, et élaborer un plan de commercialisation en conséquence.

2. Commission des produits laitiers

La Commission des produits laitiers du Nouveau-Brunswick est comptable au ministre de l'Agriculture, de l'administration de la Loi sur les produits laitiers. Bien qu'elle relève du Ministre, le lieutenant-gouverneur en conseil lui attribue de larges pouvoirs pour qu'elle assure directement la mise en oeuvre de divers règlements et arrêtés. Par exemple, la Loi autorise la Commission à nommer des inspecteurs, à superviser, contrôler et réglementer dans la Province l'achat, le transport, la manutention, la transformation, la préparation, le stockage, la distribution, la vente et la distribution du lait et de la crème ainsi que le traitement et le ramassage du lait.

Comme pour la Commission de commercialisation des produits de ferme, ces responsabilités appartiennent directement à la Commission des produits laitiers et non au Ministre, mais ce dernier doit s'assurer qu'elle s'acquitte bien de ses responsabilités, conformément aux stipulations de la loi et des règlements.

3. Commission de l'assurance-récolte

En ce qui concerne l'assurance-récolte, la principale tâche du ministre de l'Agriculture est de conclure et de faire appliquer des contrats d'assurance dans la Province conjointement avec le ministre fédéral de l'Agriculture. Le Ministre doit obtenir l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil pour conclure et faire appliquer des contrats d'assurance avec le gouvernement fédéral. Le ministre de

l'Agriculture doit faire approuver par le lieutenant-gouverneur en conseil les règlements concernant la signature, la mise en oeuvre et l'administration des contrats d'assurance-récolte dans la Province.

4. Commission des grains du Nouveau-Brunswick

Cette commission est comptable au ministre de l'Agriculture de l'administration de la Loi sur les grains du Nouveau-Brunswick. Le Ministre est aussi chargé de nommer une personne à la tête de la Commission; il peut nommer d'autres responsables et fournir à la Commission le personnel dont elle a besoin pour remplir correctement son rôle aux termes de la Loi sur les grains. La loi attribue à la Commission des pouvoirs lui permettant de prendre directement en charge l'expansion de l'industrie des grains au Nouveau-Brunswick.

7.2 Ministère de l'Agriculture

1. Commission de commercialisation des produits de ferme

La Loi sur la commercialisation des produits de ferme stipule que la Commission doit compter un représentant du ministère de l'Agriculture. Bien que la Loi n'en fasse pas mention, le Ministère a d'importantes responsabilités en ce qui concerne le fonctionnement de la Commission. La plus importante consiste à lui fournir un secrétariat et des services de soutien par l'entreprise de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés. De plus, les bureaux régionaux du Ministère indiquent aux agriculteurs comment mettre sur pied des offices de commercialisation en vertu de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme.

2. Commission des produits laitiers

Bien que la Commission relève directement du ministre de l'Agriculture pour l'administration de la Loi sur les produits laitiers, le Ministère, par l'intermédiaire de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés, fournit à la Commission tous les services de soutien et tout le personnel dont elle a besoin pour s'acquitter de sa tâche : mentionnons notamment un secrétaire-directeur, des vérificateurs, des inspecteurs et un laboratoire central d'examen du lait.

3. Commission de l'assurance-récolte et Commission des grains

Le ministère de l'Agriculture fournit les services et le personnel nécessaires au fonctionnement des deux commissions, par l'intermédiaire de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés. En outre, la Loi sur les grains stipule que chaque commission doit compter parmi ses membres un employé du ministère de l'Agriculture.

7.3 Situation actuelle

Les paragraphes précédents montrent clairement que, pour leur fonctionnement, les quatre commissions dépendent étroitement du ministère de l'Agriculture. En effet, tous les services de dotation en personnel et de soutien leur sont fournis par la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés.

Au cours de cette étude, une question a été soulevée, en particulier par les personnes travaillant à la fabrication et à la transformation : est-il bon que ces commissions, qui relèvent du Ministre, dépendent si étroitement du Ministère? Il serait préférable que les organismes tels que la Commission de commercialisation des produits de ferme ou la Commission des produits laitiers, qui doivent arbitrer les litiges entre les producteurs et les transformateurs, aient davantage "les coudées franches" par rapport au Ministère que ce n'est le cas actuellement, pour être parfaitement objectifs.

Il est certain que le rôle du Ministère est d'abord de favoriser l'expansion de la production agricole de la Province sous divers aspects. En d'autres termes, sa tâche principale consiste à permettre aux agriculteurs d'accroître leurs revenus, tant sur le plan de la production que sur celui de la commercialisation. Certes, les commissions sont conçues pour assurer cette aide aux agriculteurs, mais il existe aussi des cas où il leur faut trancher des litiges opposant producteurs et transformateurs, et, s'il s'agit de la Commission de l'assurance-récolte, régler des réclamations. C'est pourquoi, en ce qui touche l'arbitrage et la réglementation, les services de dotation en personnel et de soutien devraient être nettement distincts de ceux du Ministère. Autrement dit, le personnel intéressé continuerait d'être régi par la Loi sur la Fonction publique, mais il travaillerait directement pour les commissions et non plus dans telle ou telle direction du ministère de l'Agriculture.

En l'occurrence, voici ce que dit le "rapport Foucher", préparé pour la S.A.N.-B. (texte officiel) :

"Cette situation nous paraît contraire au principe de l'indépendance et de l'autonomie des commissions. Il faut comprendre que le secrétaire est souvent le seul permanent de la Commission; il en connaît bien les lois, règlements, arrêtés, les procédures et la politique; en général, il participe aux délibérations des membres mais ne vote pas. Son influence doit quand même se faire sentir. En occupant un poste essentiel, le secrétaire peut infléchir les politiques de la Commission, aussi bien que le ministère lui-même, surtout s'il en fait partie. Nous n'oserons pas prétendre que les secrétaires des commissions se servent de leur poste au sein du ministère pour influencer les décisions des commissions. Mais nous croyons que l'indépendance de celles-ci serait mieux sauvegardée si le secrétariat des commissions était détaché du ministère. Ce dernier, conserverait le contrôle dont il a besoin sur les politiques générales de l'organisme, par la présence d'un représentant comme membre votant et par les processus habituels de réglementation et directives. Si le facteur financier représente un obstacle à cette solution, rien ne s'oppose à ce que des commissions à vocation semblable se partagent le même secrétariat (on peut penser à la Commission du lait, de la commercialisation des produits de ferme, du grain). Cette solution a été adoptée par plusieurs offices de commercialisation. Nous recommandons

Que le secrétariat des commissions
soit détaché du Ministère."

En outre, il est à noter que le chef de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés, qui est aussi secrétaire de la Commission de commercialisation des produits de ferme, relève de deux personnes: son supérieur au Ministère et le président de la commission susmentionnée. Comme ce dernier occupe son poste à plein temps, il serait préférable que le chef de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés relève uniquement du président de la Commission de commercialisation des produits de ferme.

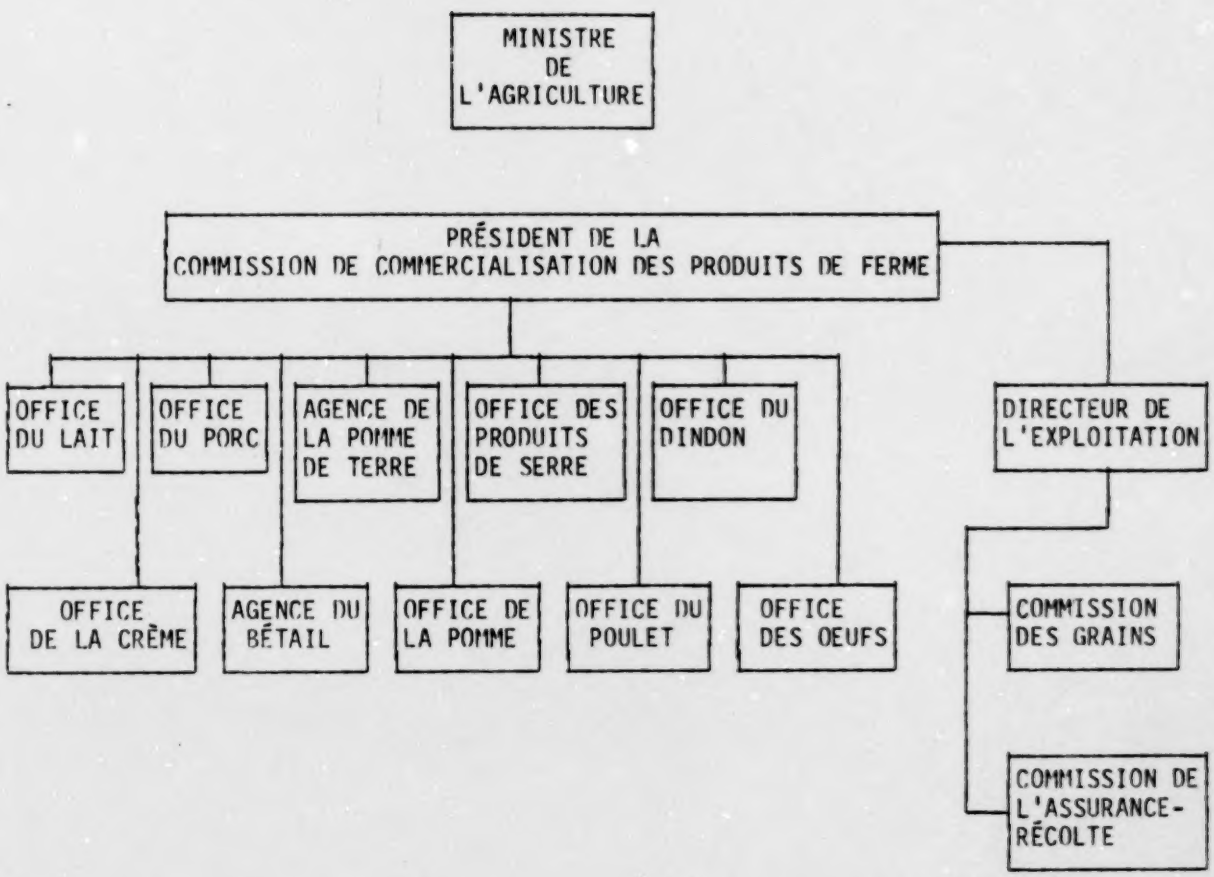
7.4 Conclusions

1. Jusqu'ici, le Ministre s'est chargé d'élaborer des lignes directrices et des plans en collaboration avec les producteurs, les transformateurs, les marchands, les expéditeurs, etc., et de recommander au lieutenant-gouverneur en conseil de les approuver en vertu des lois suivantes du Nouveau-Brunswick : la Loi sur les produits laitiers, la Loi sur la commercialisation des produits de ferme, la Loi sur les céréales et la Loi sur l'assurance-récolte.
2. Le ministère de l'Agriculture a fourni aux commissions des produits agricoles le budget et le personnel qu'elles avaient demandés.
3. Bien que les commissions des produits agricoles relèvent directement du ministre de l'Agriculture et se réunissent séparément pour prendre leurs décisions, conformément aux exigences des lois pertinentes, il incombe au personnel de la Direction de l'organisation et de l'inspection des marchés, au sein du ministère de l'Agriculture, de mettre ces décisions en application.

7.5 RECOMMANDATIONS

1. Il est recommandé que la Commission de commercialisation des produits de ferme reçoive son budget directement, et non par l'entremise d'une direction fonctionnelle du ministère de l'Agriculture, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

FIGURE 1
ORGANIGRAMME



ANNEXE I

Liste des divers rapports rédigés sur les questions abordées

REVIEW OF MARKETING BOARDS IN NEW BRUNSWICK	- M. M. Roytenberg
REVIEW OF AGRICULTURAL COMMISSIONS IN NEW BRUNSWICK	- D. J. Bettson
FARM PRODUCTS MARKETING AGENCIES IN NEW BRUNSWICK	- Dr. E. Mercier
THE NEW BRUNSWICK CROP INSURANCE COMMISSION	- E. A. Grant
ADMINISTRATION AND MANAGEMENT STUDY OF THE MARKETING BOARDS WITHIN THE COMMISSIONS' JURISDICTION	- Art Maybee
THE EXPANDED ROLE OF THE FARM PRODUCTS MARKETING COMMISSION	- Wayne Buffett
THE ROLE AND RESPONSIBILITIES OF THE MINISTER OF AGRICULTURE AND THE DEPARTMENT OF AGRICULTURE	- H. R. Scovil
NATIONAL SUPPLY MANAGEMENT PLANS	- H. R. Scovil
DRAFT LEGISLATION	- B.R. Bartlett

ANNEXE II

Liste des organismes et des particuliers ayant présenté des rapports ou des mémoires, ou ayant été interviewés

Experts-conseils consultés à titre spécial

M. Denis J. Bettson, expert-conseil en agriculture, Fredericton

M. M.M. Roytenberg, Président de Roygold Marketing Systems, Ottawa

Experts-conseils

M. Ernest Mercier, expert-conseil en agriculture, Québec

M. Bernard Bartlett, expert-conseil en agriculture, Fredericton

M. E.A. Grant, expert-conseil en agriculture, Fredericton

M. Art Maybee, expert-conseil en gestion, Ministère du Conseil du trésor, Fredericton

M. Douglas C. Stanley, conseiller juridique, Fredericton

Entreprises (Sociétés, coopératives, laiteries)

Co-op Atlantic, Moncton

Atlantic Wholesalers, Sackville

Dominion Stores Ltd., Saint-Jean

Sobeys Ltd., Moncton

Pefection Foods Limited, Charlottetown

Baxter Dairies Limited, Saint-Jean

Brookfield Food Ltd., Amherst

McKay Dairy Ltd., Moncton

Co-op Bas-Saint-Laurent, Edmundston

Inter City Dairy Co. Ltd., Dalhousie

Northumberland Co-op Ltd., Newcastle

G.E. Barbour Co., Sussex

Offices, agences, commissions et fédérations de commercialisation du Nouveau-Brunswick

Office de commercialisation de la pomme du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Office de commercialisation du poulet du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Office de commercialisation des oeufs du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Office de commercialisation du porc du Nouveau-Brunswick, Moncton
Office de commercialisation du lait du Nouveau-Brunswick, Sussex
Office de commercialisation du dindon du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Office de commercialisation de la crème du Nouveau-Brunswick, Sussex
Agence de la pomme de terre du Nouveau-Brunswick, Florenceville
Agence de commercialisation du bétail du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Fédération d'agriculture du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Commission des produits laitiers du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Commission des grains du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick, Fredericton

MINISTÈRES, OFFICES ET CONSEILS DES DIVERS GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Colombie-Britannique

S. B. Peterson, ancien sous-ministre de l'Agriculture

Alberta

Agricultural Products Marketing Council
H. Buckley, président de l'Agricultural Products Marketing Council
T. Sydness, directeur général de l'Agricultural Products Marketing Council
T. Scott, secrétaire de l'Agricultural Products Marketing Council

Saskatchewan

Doug Maley, secrétaire du Saskatchewan Natural Products Marketing Council
J. Frass, agent d'administration du Saskatchewan Milk Control Board

Manitoba

M. A.W. Wood, président du Manitoba Natural Products Marketing Council

Ontario

Farm Products Marketing Board, Ontario

John C. McMurphy, président du Farm Products Marketing Board et président de la Milk Commission of Ontario

M. Duncan Campbell, ancien sous-ministre de l'Agriculture

Québec

M. Benoît Lavigne, président de la Régie des marchés agricoles du Québec

Gilles Prégent, vice-président de la Régie des marchés agricoles du Québec

M. Ferdinand Ouellet, sous-ministre de l'Agriculture, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Île-du Prince-Édouard

P.E.I. Marketing Council

M. Joseph Gaudin, président du P.E.I. Marketing Council

M. Paul Jelly, directeur du P.E.I. Marketing Council

Nouvelle-Écosse

M. Ralph Morehouse, secrétaire du Natural Products Marketing Council

M. Walter Grant, sous-ministre de l'Agriculture, ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation

Terre-Neuve

M. Art Jackman, président de l'Agriculture Products Marketing Board

M. G.J. O'Reilly, ancien sous-ministre de l'Agriculture

Agences et organismes nationaux

Conseil national de commercialisation des produits agricoles, Ottawa

Mme June Menzies, présidente du Conseil national de commercialisation des produits agricoles, Ottawa

M. Gilles Choquette, président de la Commission canadienne du lait, Ottawa

Personnel de soutien (Ã temps partiel)

H. Raymond Scovil, président de la Commission de commercialisation des produits de ferme du N.-B.

Wayne Buffett, secrétaire de la Commission de commercialisation des produits de ferme du N.-B.

Dino Kubik, analyste des denrées, ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural

Douglas Wright, avocat, ministère de la Justice du N.-B.

Judy Haines, secrétaire, Commission de commercialisation des produits de ferme du N.-B.